

**REKONSEPSI PENGGABUNGAN YAYASAN PENDIDIKAN TINGGI
DALAM PERSPEKTIF UU RI NOMOR 28 TAHUN 2004 TENTANG
PERUBAHAN ATAS UU RI NOMOR 16 TAHUN 2001
TENTANG YAYASAN**

DISERTASI

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan memperoleh Gelar
Doktor Ilmu Hukum**



Oleh:

KSIANI

NIM : 157010100111026

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**



DAFTAR ISI

Hlm

Halaman Sampul Judul	i
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Persetujuan	iii
Kata Pengantar	iv
Ucapan Terima Kasih	v
Ringkasan	x
Summary	xi
Daftar Isi	xiii
Daftar Tabel	xvi
Daftar Gambar	xvii

BAB I. PENDAHULUAN..... 1

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan masalah	16
1.3. Tujuan Penelitian.....	17
1.4. Manfaat Penelitian.....	17
1.5. Orisinalitas Penelitian.....	18
1.6. Desain Peneltian.....	21
1.7. Metode Penelitian.....	22
1.7.1. Jenis Penelitian.....	22
1.7.2. Pendekatan Penelitian.....	22
1.7.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	23
1.7.4. Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	27
1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	28
1.8. Definisi Kosenseptual	29
1.8.1. Definisi Konsep, Rekonsepsi, Rekonseptualisasi dan Konsep Hukum	29
1.8.2. Definisi Perspektif	32
1.8.3. Definisi Penggabungan	33
1.8.4. Definisi Perubahan Perguruan Tinggi	35
1.8.5. Definisi Badan Hukum	38
1.8.6. Definisi Badan Usaha Yayasan	40
1.8.7. Definisi Yayasan	42
1.8.8. Definisi Pendidikan Tinggi	45
1.9. Sistematika Penelitian.....	48

BAB II. KERANGKA TEORITIK..... 50

2.1. Teori Badan Hukum	50
2.2. Teori Perlindungan Hukum.....	56
2.3. Teori Keadilan	58
2.4. Teori Perundang-Undangan	60

BAB III MAKNA PENGGABUNGAN BAGI YAYASAN YANG BERGERAK DI BIDANG PENDIDIKAN TINGGI 63

3.1. Makna Yayasan Pendidikan	
3.1.1. Dasar Filsafat Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan	63
3.1.1.1. Perkembangan Sejarah Yayasan Pendidikan di Dunia	63
3.1.1.2. Perkembangan Sejarah Yayasan Sebagai Badan	

Penyelenggara Pendidikan di Indonesia	68
3.1.1.2.1. Perkembangan Sejarah Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Sebelum Indonesia Merdeka	68
3.1.1.2.2. perkembangan Sejarah Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Setelah Indonesia Merdeka	72
3.2 Makna Penggabungan Yayasan Bagi Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan Tinggi	78
3.2.1. Sejarah dan Latar Belakang Penggabungan Badan Hukum Di Dunia	78
3.2.2. Sejarah dan Latar Belakang Penggabungan Badan Hukum di Indonesia	78
3.2.3. Sejarah Penggabungan Lembaga Perguruan Tinggi di Indonesia	86
3.2.4. Penggabungan Sebagai Upaya Bagi Eksistensi Badan Hukum Yayasan	93
3.2.5. Yayasan Sebagai Pelaku Kegiatan Usaha Dalam Menunjang Pencapaian Maksud dan Tujuan Yayasan	95
3.2.6. Jenis badan usaha Yayasan	103
3.2.7. Ikhtisar Penggabungan Badan Hukum Yayasan	107
3.3. Makna Penggabungan Dalam Pasal 60 Ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan dan Implikasinya Terhadap Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan Tinggi	115
3.3.1. Yayasan sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Tinggi	115
3.3.2. Makna Penggabungan Yayasan Dalam Pasal 60 Ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan dan Implikasinya Terhadap Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan Tinggi	125

BAB IV RATIO LEGIS PASAL 60 AYAT (1) UNDANG-UNDANG RI NOMOR 28 TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2001 TENTANG YAYASAN YANG MENGATUR PENGGABUNGAN DAN KORELASINYA DENGAN YAYASAN YANG MENYELENGGARAKAN PENDIDIKAN TINGGI

149	
4.1. Kebijakan Dasar Pengaturan UU Yayasan dan UU Pendidikan Tinggi Dalam Pembentukan Hukum Nasional	149
4.2. <i>Ratio Legis</i> Pasal 60 Ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan	155
4.2.1. Dasar Filosofis Lahirnya Undang-Undang Yayasan	155
4.2.2. Pengaturan Penggabungan Yayasan dalam UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan	165
4.2.3. <i>Ratio Legis</i> UU Yayasan mengatur Yayasan melakukan Kegiatan Usaha	171
4.2.4. Pengaturan Kegiatan Usaha Yayasan Tentang Pemenuhan Hak Pendidikan	177
4.2.5. <i>Ratio Legis</i> Pengaturan Penggabungan Khususnya Ketentuan Pasal	

60 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan	183
4.3 Pengaturan Penggabungan Yayasan sebagai Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta dalam UU RI No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi	200
4.3.1. Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Dalam UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi	200
4.3.2. Analisis Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Dalam UU RI Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi	205
4.3.3. Ratio Legis Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Swasta Pada Pasal 60 ayat (6) UU RI No 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi	213
4.3.4. Korelasi Ratio Legis Pengaturan Penggabungan Yayasan Dalam Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan dengan Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Dalam Pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi	225
BAB V REKONSEPSI PENGATURAN PENGGABUNGAN YAYASAN DALAM PASAL 60 AYAT (1) UU YAYASAN DAN KAITANNYA DENGAN PENDIDIKAN TINGGI	227
5.1. Pengaturan Hukum Konsep Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi Yang Berkeadilan Berdasarkan Nilai Filantropi, Akuntabilitas dan Keterbukaan Kepada Masyarakat	227
5.1.1. Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis Aturan Hukum Penggabungan Yayasan.	227
5.1.1.1. Landasan Filosofis	227
5.1.1.2. Landasan Yuridis	230
5.1.1.3. Landasan Sosiologis	235
5.1.2. Konsep Penggabungan Yayasan Yang Berkeadilan Berdasar Nilai Filantropi Akuntabilitas dan Keterbukaan	246
5.1.2.1. Perbedaan Antara Asas atau Prinsip Hukum dan Norma Hukum	248
5.1.2.2. Nilai-Nilai Filantropi Dalam Undang-Undang Yayasan	253
5.1.2.3. Nilai Filantropi Dalam Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi	258
5.1.2.4. Prinsip Keterbukaan dan Akuntabilitas Dalam Penggabungan Yayasan	270
5.1.3 Pengaturan Penggabungan Yayasan Yang Berkeadilan	273
5.2. Pengaturan Penggabungan Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Tinggi	277
BAB VI PENUTUP.....	289
6.1 Simpulan.....	289
6.2 Saran	290
DAFTAR PUSTAKA.....	

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1	Fakta Normatif Penggabungan Yayasan Menurut UU No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan	10
Tabel 2	Orisinalitas Penelitian	18
Tabel 3	Desain Penelitian	21
Tabel 4	Materi RUU Pendidikan Tinggi dan Keterkaitannya Dengan Peraturan Perundang - Undangan Lainnya Yang Terkait	215
Tabel 5	Perbedaan Antara Frasa "Perubahan" dan "Pencabutan Izin" Dalam Perspektif Peguruan Tinggi.....	223
Tabel 6	Jumlah perkembangan Perguruan Tinggi Yang didirikan Oleh Pemerintah dan Masyarakat	237



DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1 Pola Kerja Yayasan Dalam Mengelola Kekayaan Guna Mencapai Maksud Dan Tujuan Berdasarkan UU Yayasan 98

Gambar 2 Skema Yayasan Menjalankan Kegiatan Usaha 98

Gambar 3 Skema Proses Penggabungan Yayasan Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan 126

Gambar 4 Penggabungan berdasarkan pasal 57 ayat (1) UU Yayasan 167

Gambar 5 Penggabungan Yayasan (pasal 60 Ayat (1) jo Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan) 168

Gambar 6 Sub – Sistm Pendidikan Tinggi di Indonesia 245



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pancasila merupakan landasan filosofis, sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara. Penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Rumusan Pancasila dan tujuan negara terdapat di dalam pembukaan UUD N RI Tahun 1945 pada alenia ke-empat. Tujuan negara Indonesia adalah : "... membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,...". Pancasila adalah Dasar negara sedangkan keempat pokok pikiran di dalam pembukaan UUD N RI Tahun 1945 pada dasarnya mewujudkan cita hukum (*rechtsides*) yang menguasai hukum dasar negara baik tertulis maupun tidak tertulis.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan *juncto* Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2001 tentang Yayasan (selanjutnya disebut UU Yayasan) dalam hukum nasional sebagai suatu norma yang menjabarkan dan merupakan pencerminan kehendak untuk terus menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata. Tujuan Yayasan adalah di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, kegiatan tersebut antara lain meliputi kegiatan di bidang pendidikan, kesenian, hak asasi manusia, olah raga, perlindungan konsumen, lingkungan hidup, kesehatan dan ilmu pengetahuan.¹ Bidang-bidang kegiatan Yayasan tersebut merupakan pengejawantahan beberapa Pasal di dalam UUD N RI Tahun 1945 yaitu Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 31 dan Pasal 34 ayat (1), (2) dan (3).² Sehingga suatu nilai filosofis di dalam undang-undang Yayasan adalah sebagai sebuah kemutlakan.

¹ Penjelasan Pasal 8 UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

² Pasal 27 Ayat (1) dan (2), Pasal 31, Pasal 34 UUD N RI Tahun 1945.

Kebijakan Pemerintah telah memberi peran kepada Yayasan sebagai penyelenggara kesejahteraan sosial dalam menunjang terwujudnya tujuan negara (ide negara) yang merupakan tugas pemerintah dalam mensejahterakan rakyatnya. Melalui UU Yayasan, pemerintah memberi kebijakan kepada Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha, agar Yayasan mampu berperan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam proses pelaksanaan tujuan mensejahterakan masyarakat tersebut, secara horizontal pemerintah mengeluarkan undang-undang lain yang memberikan legalitas peran Yayasan dalam mensejahterakan masyarakat.

Undang-undang lain yang memberi legalitas peran Yayasan dalam mensejahterakan masyarakat, dijumpai dalam peraturan perundang - undangan berikut : Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan *jo* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Ormas). Organisasi masyarakat (Ormas) merupakan organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat, secara sukarela berdasar pada kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar pada Pancasila.³ Peran dan fungsi ormas dalam pembangunan memberi konsekuensi memenuhi kaidah ormas yang sehat sebagai organisasi nirlaba

Pasal 27 Ayat (1) : Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ayat (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 31 Ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, (2) setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, (3) pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem Pendidikan Nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang, (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk memajukan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pasal 34 Ayat (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan, (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

³ Pasal 1 Ayat (1) UU Ormas

yang demokratis, profesional, mandiri, transparan, dan akuntabel.⁴ Ormas didirikan oleh 3 (tiga orang) warga negara Indonesia atau lebih, kecuali Ormas yang berbadan hukum Yayasan.⁵

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit. Rumah Sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat,⁶ yang diselenggarakan berasaskan Pancasila dan didasarkan kepada nilai kemanusiaan, etika dan profesionalitas, manfaat, keadilan, persamaan hak dan anti diskriminasi, pemerataan, perlindungan dan keselamatan pasien, serta mempunyai fungsi sosial.⁷ Rumah sakit berdasarkan pengelolaannya dapat dibagi menjadi Rumah Sakit Publik dan Rumah Sakit privat.⁸ Rumah sakit publik dapat dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan badan hukum yang bersifat nirlaba.⁹ Badan hukum nirlaba dimaksud adalah badan hukum yang sisa hasil usahanya tidak dibagikan kepada pemilik, melainkan digunakan untuk meningkatkan pelayanan yaitu antara lain Yayasan, Perkumpulan dan Perusahaan Umum.¹⁰

Rumah sakit privat dikelola oleh badan hukum dengan tujuan profit yang berbentuk Perseroan Terbatas atau Perseroan.¹¹ Berdasarkan pada UU RI No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, badan hukum Yayasan sebagai pengelola Rumah Sakit dengan mendirikan badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin. Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.¹² Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan,

⁴ Pasal 4 UU Ormas

⁵ Pasal 9 UU Ormas

⁶ Pasal 1 Butir 1 UU RI No. 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

⁷ Pasal 2 Butir 1 UU RI No. 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

⁸ Pasal 20 Ayat (1) UU RI No. 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

⁹ Pasal 20 Ayat (2) UU RI No. 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

¹⁰ Penjelasan Pasal 20 Ayat (2) UU RI No. 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

¹¹ Pasal 21 UU RI No. 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

¹² Pasal 1 Butir 1 UU RI No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin

program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.¹³ Penanganan kepada fakir miskin diselenggarakan berdasar pada asas kemanusiaan, keadilan sosial, nondiskriminasi, kesejahteraan, kesetiakawanan dan pemberdayaan.¹⁴ Peran masyarakat dalam penanganan fakir miskin, meliputi peranannya sebagai penyelenggara dan pengawasan penanganan fakir miskin, dan dilakukan oleh : badan usaha, organisasi kemasyarakatan, perseorangan, keluarga, kelompok, organisasi sosial, yayasan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan atau pelaku usaha.¹⁵

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.¹⁶ Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada: perseorangan; keluarga; kelompok; dan/atau masyarakat. Dan diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial, meliputi : a. kemiskinan; b. ketelantaran; c. kecacatan; d. keterpencilan; e. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku; f. korban bencana; dan/atau g. korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.¹⁷

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial diselenggarakan berdasarkan pada asas kesetiakawanan, keadilan, kemanfaatan, keterpaduan, kemitraan, keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi, professional dan keberlanjutan.¹⁸ Dan merupakan upaya yang terarah terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi : rehabilitasi sosial, jamian sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.¹⁹ Lembaga kesejahteraan sosial yang didirikan oleh masyarakat untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial tersebut dilakukan oleh organisasi

¹³ Pasal 1 butir 2 UU RI No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

¹⁴ Pasal 2 UU RI No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

¹⁵ Pasal 41 ayat (1) UU RI No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

¹⁶ Pasal 1 butir 1 UU RI No. 11 tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

¹⁷ Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU RI No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

¹⁸ Pasal 2 UU RI No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

¹⁹ Pasal 1 ayat (2) UU RI No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

berbadan hukum atau tidak berbadan hukum,²⁰ dalam undang-undang ini Yayasan dikategorikan sebagai organisasi berbadan hukum.

Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Tinggi. "Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara".²¹ Kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan satuan pendidikan terdiri dari pendidikan jalur formal, nonformal, dan in formal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.²²

Yayasan, Perkumpulan, sebagai badan penyelenggara pendidikan di Indonesia sejak jauh sebelum Indonesia merdeka, dan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, yang menyatakan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) konstitusional sepanjang frasa "badan hukum pendidikan" dimaknai sebagai sebutan fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu.²³ Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Masyarakat berbentuk badan hukum seperti Yayasan, Perkumpulan perserikatan, badan wakaf, dan sebagainya.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi. "Pendidikan Tinggi adalah jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, program sarjana, program magister, program doktor, dan program profesi, serta program spesialis, yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia".²⁴ Satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi disebut Perguruan Tinggi. Perguruan tinggi berdasarkan pendiri dan penyelenggaranya dibagi atas perguruan tinggi negeri dan perguruan tinggi

²⁰ Pasal 1 butir 7 UU RI No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

²¹ Pasal 1 butir 1 UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Tinggi

²² Pasal butir 10 UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Tinggi

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. : 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, Tanggal 30 Desember 2009, hlm. 53

²⁴ Pasal 1 butir 2 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

swasta, perguruan tinggi Negeri didirikan dan diselenggarakan oleh Pemerintah, sedangkan Perguruan Tinggi Swasta didirikan dan diselenggarakan oleh masyarakat.²⁵ Didirikan oleh masyarakat melalui badan hukum berprinsip nirlaba seperti yayasan, perkumpulan, dan badan hukum yang lain sesuai peraturan perundang-undangan.²⁶

Yayasan di bidang Pendidikan Tinggi, memiliki tanggung jawab besar, tidak hanya kepada masyarakat yang pemenuhan kebutuhannya diperoleh melalui Yayasan, namun juga kepada bangsa dan negara melalui kontribusi sumber daya manusia (SDM) yang dihasilkan oleh lembaga perguruan tinggi yang didirikan oleh Yayasan.

Berdasarkan pada konferensi pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh UNESCO menetapkan bahwa pendidikan merupakan pilar fundamental bagi penegakan hak asasi manusia, demokrasi, pembangunan berkelanjutan, dan perdamaian. Deklarasi juga menegaskan bahwa pendidikan tinggi harus mampu memberikan kontribusi dan solusi bagi kehidupan masyarakat di masa depan.²⁷

Menyadari pentingnya pengembangan pendidikan tinggi dan penguatan kualitas, relevansi dan solusi yang harus diberikan oleh pendidikan tinggi bagi kehidupan global, maka tidak hanya kian menuntut peran serta pemerintah saja, akan tetapi juga membutuhkan daya dukung *stakeholder*, media, kalangan profesional dan masyarakat secara luas yang memiliki beragam sumber daya nasional dan internasional.²⁸

Yayasan yang kegiatan usahanya di bidang pendidikan tinggi memiliki tanggungjawab memajukan pendidikan dan meningkatkan mutu pendidikan melalui institusi-institusi perguruan tinggi yang didirikan. Sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi, Yayasan harus tunduk pada undang-undang yang mengatur tentang pendidikan tinggi yaitu Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, undang-undang ini merupakan undang-undang *lex specialis* yang mengatur tentang pendidikan tinggi di Indonesia.

²⁵ Pasal 1 butir 6, 7, 8 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

²⁶ Pasal 60 ayat (2) dan (3) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

²⁷ **World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century : Vision and Action and Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education.** Paris : The World Conference on Higher Education. Higher Education in the Twenty-Fist Century : Vision and Action. 9 October 1998. Hlm 1.

²⁸ **Ibid.**

Sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi, Yayasan tidak lepas dari tuntutan untuk selalu meningkatkan kualitas mutu pendidikan seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan yang terus melaju pesat di masyarakat. Dan untuk memenuhi hal tersebut, diperlukan dana yang tidak sedikit, sehingga merupakan kewajiban bagi Yayasan untuk mengupayakan pemenuhannya. Oleh karena itu Yayasan oleh undang-undang diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan usaha sehingga Yayasan mampu memenuhi kebutuhan dana untuk menyelenggarakan kegiatannya dan tidak harus bergantung pada pemberian dari para donatur.

Perguruan tinggi yang diselenggarakan Yayasan, juga dapat mengalami situasi sulit dan Yayasan tidak memiliki kemampuan finansial yang cukup untuk mengelola lembaga Perguruan Tingginya. Ketidakmampuan Yayasan antara lain dapat disebabkan karena perguruan tinggi mengalami penurunan jumlah mahasiswa, penurunan tersebut dapat karena berkurangnya animo masyarakat kepada lembaga perguruan tinggi atau karena jenis program studi yang ditawarkan tidak lagi diminati oleh masyarakat karena tidak sesuai dengan kebutuhan yang saat itu diperlukan oleh masyarakat.

Ketidakmampuan perguruan tinggi swasta yang didirikan oleh Yayasan, juga dapat terjadi karena ketidakmampuannya dalam memenuhi sumber daya manusia yang meliputi jumlah dan mutu dosen sesuai dengan bidang keilmuan dari program studi yang diselenggarakan, dan kebutuhan tenaga kependidikan yang profesional. Selain itu ketidakmampuan dalam memenuhi sarana dan prasarana perguruan tinggi sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam ketentuan perundang - undangan.

Kesulitan-kesulitan Yayasan yang berkepanjangan dan tidak terpecahkan, tidak hanya menjadi permasalahan di internal Yayasan, namun juga menjadi persoalan bagi masyarakat, dan bagi negara dalam hal ini pemerintah. Karena penyelenggaraan pendidikan tinggi yang tidak sehat akan berpotensi pada kualitas sumber daya manusia yang dihasilkannya. Masyarakat akan rugi karena mendapatkan pendidikan yang tidak bermutu, dan pada akhirnya juga berpotensi pada kualitas sumber daya manusia sebagai sumbang sih Yayasan

bagi bangsa dan negara. Guna mengatasi kesulitan-kesulitan Yayasan tersebut, UU Yayasan mengatur bentuk penggabungan Yayasan.²⁹

Definisi penggabungan dalam *Black's Law Dictionary*, dengan istilah *merger* memiliki definisi sebagai berikut : *fusion or absorption of one thing or right into another*,³⁰ yang berarti fusi atau absorpsi tersebut dilakukan oleh suatu subjek yang kurang penting dengan subjek lain yang lebih penting. Subjek yang kurang penting itu kemudian membubarkan diri. Dengan demikian merger perusahaan berarti dua perusahaan melakukan fusi, di mana salah satu diantaranya akan lenyap (dibubarkan). Dalam istilah hukum perusahaan *merger* adalah tindakan penggabungan dua perusahaan sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang, di mana satu dari beberapa perusahaan tetap bertahan dan yang lainnya hilang.³¹

Istilah penggabungan menurut Munir Fuady, dikenal dengan istilah *merger* adalah sebagai suatu fusi atau absorpsi dari suatu benda atau hak benda atau hak lainnya.³² Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam hal ini fusi atau absorpsi tersebut dilakukan oleh suatu subjek yang kurang penting dengan subjek lain yang lebih penting, dan subjek yang kurang tersebut kemudian membubarkan diri.³³

Dalam undang-undang Yayasan tentang penggabungan di definisikan dengan sangat sederhana, sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) UU Yayasan, menyatakan bahwa penggabungan merupakan perbuatan hukum yang dilakukan dengan bergabungnya satu Yayasan atau lebih kepada Yayasan lain dan karena hukum Yayasan yang bergabung menjadi bubar. Ketentuan tersebut hanya menegaskan bahwa dalam penggabungan Yayasan, maka yayasan penggabung menjadi bubar, selain itu tidak ada penjelasan lain tentang penggabungan. Namun lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Yayasan, pada Pasal 1 butir ke 2 dijelaskan kembali bahwa definisi penggabungan Yayasan, adalah sebagai berikut : "Penggabungan adalah

²⁹ Pasal 57 ayat (2) angka 1 UU Yayasan

³⁰ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul Minn: West Publishing Co., 1991), hlm. 682.

³¹ *Ibid.*

³² Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, Cetakan ke-I, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999), Hlm. 2.

³³ *Ibid.*

perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Yayasan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Yayasan lain yang mengakibatkan beralihnya karena hukum semua aktiva dan pasiva dari Yayasan yang menggabungkan diri dan Yayasan yang menggabungkan diri bubar karena hukum tanpa perlu likuidasi”.

Tentang penggabungan Yayasan lebih lanjut diatur pada pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, norma tersebut menyatakan bahwa penggabungan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan menteri, maka akta perubahan Anggaran Dasar Yayasan wajib disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan dengan dilampiri akta penggabungan, dan pada sisi lain tentang perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan menteri, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan adalah merupakan jenis perubahan Anggaran Dasar yang meliputi perubahan nama Yayasan dan jenis kegiatan Yayasan, sementara perubahan Anggaran Dasar selain itu sifatnya cukup pemberitahuan kepada menteri.

Berikut bunyi norma hukum yang mengatur tentang proses penggabungan dan yang mengatur tentang perubahan Anggaran Dasar Yayasan, adalah sebagai berikut :

Pasal 60 ayat (1) :

“Dalam hal penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan menteri, maka akta perubahan Anggaran Dasar Yayasan wajib disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan dengan dilampiri akta penggabungan”.³⁴

Pasal 21 ayat (1) (2) :

(1) “Perubahan Anggaran Dasar yang meliputi nama dan kegiatan Yayasan harus mendapat persetujuan Menteri.”

(2) “perubahan Anggaran Dasar mengenai hal lain cukup diberitahukan kepada Menteri”.³⁵

³⁴ Pasal 60 Ayat (1) UU Yayasan

³⁵ Pasal 21 Ayat (1) dan (2) UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

Legal problem penelitian sebagaimana diuraikan diatas, penulis paparkan ke dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1
Fakta Normatif Penggabungan Yayasan
Menurut UU No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 16
Tahun 2001 Tentang Yayasan

Pasal 57 (1)	Pasal 60 (1)	Pasal 21 (1), (2)
Perbuatan hukum penggabungan Yayasan dapat dilakukan dengan menggabungkan 1 (satu) atau lebih dengan Yayasan lain, dan mengakibatkan yayasan yang menggabungkan diri menjadi bubar.	Dalam hal penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan AD yang memerlukan persetujuan Menteri, maka perubahan AD Yayasan wajib disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan dilampiri akta penggabungan.	Ayat (1) : Perubahan AD yang meliputi merubah nama & kegiatan Yayasan harus mendapat persetujuan Menteri. Ayat (2):Perubahan AD mengenai hal lain cukup diberitahukan kepada Menteri.

Sumber : bahan hukum primer yang dikonstruksikan oleh penulis

Sementara berdasarkan konsep penggabungan, pihak yang menggabung menjadi bubar, selain itu juga diikuti beralihnya asset penggabung ke penerima penggabungan, dan pada sisi penerima penggabungan merupakan badan hukum yang tetap eksis tanpa ada perubahan identitas dan tanpa perubahan jenis kegiatan.³⁶

Berdasar pada pengaturan penggabungan sebagaimana tersebut di atas, Pasal 60 ayat (1) merupakan norma hukum yang mengatur proses penggabungan Yayasan namun dinormakan dengan konsep yang belum lengkap. Dengan pengaturan yang demikian dalam praktik penggabungan Yayasan menimbulkan pemahaman bagi organ Yayasan, bahwa penggabungan Yayasan

³⁶ Disarikan dari Kamus Hukum yaitu *Black's Law Dictionary* dan Kamus Bahasa, pendapat para ahli seperti Joe G. siegel, A.A. Gropelli dan Ehsan Nikbakht, James C. Van Horne dan John M. Wachowicz Jr, Munir Fuady, Cita Yustisia Serfiyani, Rudhi Prasetya. Dari hukum positif di Indonesia yaitu peraturan perundang – undangan antara lain UU RI No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas;; UU RI No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;; PP No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas , yang mengatur tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank; UU RI No 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang mengatur Kewajiban perusahaan yang melakukan Penawaran Umum; Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Nomor KEP-52/PM/1997 tentang Penggabugnan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten.

adalah penggabungan aset dan masyarakat yang terkait dengan kegiatan usaha dari Yayasan bukan merupakan bagian dari konsep dalam penggabungan Yayasan.

Akibat hukum penggabungan Yayasan pada Yayasan yang menyelenggarakan kegiatan di bidang pendidikan Tinggi, ada masyarakat Perguruan Tinggi yakni civitas akademika yang terdiri dari dosen dan mahasiswa, serta tenaga kependidikan yaitu masyarakat yang mengabdikan diri sebagai penunjang penyelenggara pendidikan tinggi. Dalam perspektif UU Yayasan, dosen dan tenaga kependidikan berkedudukan sebagai karyawan Yayasan yang menjalankan kegiatan usaha Yayasan, sementara mahasiswa adalah masyarakat yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan usaha yang didirikan oleh Yayasan. Keberadaan mereka baik dosen, tenaga kependidikan dan mahasiswa belum mendapatkan jaminan perlindungan hukum di dalam UU Yayasan. Namun meskipun demikian dengan adanya undang-undang yang mengatur secara sektoral yakni Undang-undang guru dan dosen serta undang-undang ketenaga kerjaan, maka kedudukan dosen dan tenaga kependidikan masih relatif terlindungi.

Tentang pemutusan hubungan kerja (PHK), dalam sistem hukum di Indonesia tidak ada upaya hukum apapun untuk menolak hal tersebut. Dalam hal penggabungan Yayasan, karena alasan peningkatan efisiensi dan perampingan organisasi badan usahanya, maka PHK dapat saja tidak dapat untuk dihindarkan, dan PHK tersebut sah asalkan untuk dilakukan jika dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebaliknya jika di dalam penggabungan tersebut tidak bermaksud untuk melakukan PHK dan oleh karenanya tidak akan memberikan paket pesangon, namun dalam hal ada karyawan yang mengundurkan diri, maka tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan guna menentukan kompensasi, dengan sebelumnya meminta untuk menandatangani surat pengunduran diri bagi pihak karyawan yang tidak ingin bergabung. Dalam hal tersebut Dosen relatif cukup terlindungi dengan UU Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 butir 8, yang menyatakan : "Pemutusan hubungan kerja atau pemberhentian kerja adalah pengakhiran perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama guru atau

dosen karena sesuatu hal yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara guru atau dosen dan penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Pasal 75 UU Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen menyatakan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, organisasi profesi, dan/atau satuan pendidikan wajib memberikan perlindungan terhadap dosen dalam pelaksanaan tugas. Perlindungan terhadap Dosen yakni meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Selain itu mencakup juga perlindungan terhadap tindakan kekerasan, ancaman, perlakuan diskriminatif, intimidasi, atau perlakuan tidak adil dari pihak peserta didik, orang tua peserta didik, masyarakat, birokrasi, dan/atau pihak lain, dan perlindungan profesi mencakup perlindungan terhadap pelaksanaan tugas dosen sebagai tenaga profesional yang meliputi pemutusan hubungan kerja yang tidak sesuai dengan peraturan perundang - undangan, pemberian imbalan yang tidak wajar, pembatasan kebebasan akademik, mimbar akademik, dan otonomi keilmuan, serta pembatasan/pelarangan lain yang dapat menghambat dosen dalam pelaksanaan tugas.³⁷

Jaminan perlindungan hukum bagi tenaga kependidikan, ketika penggabungan yayasan alternatif terburuk harus ada PHK, maka tenaga kependidikan telah cukup terlindungi oleh UU RI Nomor 13 tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, yaitu dalam pasal 131 ayat (2) dan (3) yang menyatakan sebagai berikut :³⁸

- (1) Dalam hal terjadi penggabungan perusahaan (merger) dan masing-masing perusahaan mempunyai perjanjian kerja bersama maka perjanjian kerja bersama yang berlaku adalah perjanjian kerja bersama yang lebih menguntungkan pekerja/buruh.
- (2) Dalam hal terjadi penggabungan perusahaan (merger) antara perusahaan yang mempunyai perjanjian kerja bersama dengan perusahaan yang belum mempunyai perjanjian kerja bersama maka perjanjian kerja bersama tersebut berlaku bagi perusahaan yang bergabung (merger) sampai dengan berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja bersama.

Pada sisi lain kedudukan Mahasiswa, ketika terjadi penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi dimana mahasiswa yang menempuh studi dirugikan karenanya, masih belum ada jaminan perlindungan hukum bagi mahasiswa.

³⁷ Pasal 57 Ayat (1), (2), (3), (4), (5) UU Yayasan

³⁸ Pasal 131 Ayat (2) dan (3) UU RI No. 13 tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Kedudukan mahasiswa dari Yayasan penggabung berpotensi dirugikan dalam penggabungan Yayasan sangat terbuka lebar. Bentuk-bentuk kerugian bagi mahasiswa tersebut meliputi hal-hal berikut :

- a. mahasiswa akan dirugikan dari segi waktu lulus yang menjadi mundur, hal ini dikarenakan adanya : 1). perbedaan sebaran kurikulum mata kuliah yang berbeda antara Yayasan perguruan tinggi penggabung dengan Yayasan Perguruan Tinggi penerima penggabungan; 2). perbedaan sistem penyelesaian studi yang masing-masing Perguruan Tinggi memiliki aturan sendiri-sendiri, pada Perguruan Tinggi penggabung yang menggunakan sistem paket, akan merugikan mahasiswa Yayasan penggabung yang sebelumnya menggunakan sistem penerapan SKS murni.
- b. mahasiswa dapat dirugikan, ketika penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi juga diikuti dengan perubahan lokasi perguruan tinggi. Perpindahan lokasi Perguruan Tinggi yang cukup jauh dari yang sebelumnya, dapat menambah beban pengeluaran mahasiswa dalam menempuh studi dari yang sebelumnya.

Kerugian-kerugian mahasiswa tersebut di atas, selain rugi dalam waktu menyelesaikan studi, mahasiswa juga dirugikan dari segi finansial yang menjadi lebih besar pengeluaran biaya untuk menyelesaikan pendidikannya.

Demikian halnya ketika mahasiswa tidak menghendaki penggabungan dan menginginkan untuk pindah ke Perguruan Tinggi lain, maka hal tersebut juga akan merugikan pihaknya, yakni selain waktu lulus menjadi mundur dari target, mahasiswa juga harus mengeluarkan biaya untuk pindah di perguruan tinggi lain.

Selain kerugian-kerugian tersebut, pada sisi lain fakta di masyarakat proses mahasiswa pindah dari perguruan tinggi satu ke perguruan tinggi lain bukanlah proses yang dapat seketika dilakukan, setidaknya ada proses yang membutuhkan waktu dimana mahasiswa tersebut harus terlebih dahulu dinyatakan pindah ke perguruan tinggi lain, dan selanjutnya pada perguruan tinggi penerima memerlukan waktu untuk mengkonversi nilai, sementara berdasarkan pada kalender akademik dan pelaporan dalam PDDikti seluruh perguruan tinggi di Indonesia dilakukan dalam waktu yang sama, maka tidak mudah bagi mahasiswa yang pindah secara otomatis berlanjut ke perguruan tinggi penerima pindahan, dengan demikian memerlukan waktu untuk proses

tersebut, dan memungkinkan ada jeda waktu satu semester untuk proses perpindahan tersebut.

Fakta lain bagi mahasiswa status pindahan selain hal-hal diatas, adakalanya suatu perguruan tinggi memberlakukan kebijakan syarat bagi mahasiswa pindahan seperti nilai akreditasi program studi perguruan tinggi asal setidaknya harus memiliki tingkat nilai akreditasi yang sama atau lebih tinggi dari perguruan tinggi penerima pindahan.

Perguruan tinggi penerima juga harus mempertimbangkan ratio dosen dan mahasiswa, sehingga pada suatu Perguruan Tinggi yang telah memiliki jumlah mahasiswa yang telah terpenuhi ratio tersebut tidak dapat menerima mahasiswa pindahan. Artinya bahwa mahasiswa tersebut hanya dapat pindah ke suatu perguruan tinggi yang dapat menampung secara ratio jumlah masih kurang, yang pada umumnya perguruan tinggi yang demikian adalah perguruan tinggi yang kurang diminati oleh masyarakat.

Selain hal-hal diatas bagi suatu perguruan tinggi yang menerima mahasiswa pindahan ditinjau dari sisi akreditasi program studi maupun akreditasi institusi, tidak menguntungkan bagi institusi karena meskipun suatu perguruan tinggi menerima jumlah mahasiswa yang banyak, namun berdasarkan pada butir-butir borang akreditasi khususnya dalam standar 3 (tiga) akreditasi perogram studi,³⁹ mahasiswa yang berstatus pindahan tidak memiliki kontribusi yang dapat mendongkrak nilai akreditasi baik di tingkat program studi maupun institusi Perguruan Tinggi.

Penggabungan Yayasan Perguruan Tinggi dimaknai oleh Organ Yayasan sebagai penggabungan asset, di dalam praktik di masyarakat dapat dijumpai dari beberapa penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi antara lain pada penggabungan Universitas Putra Bangsa (UPB) Surabaya dibawah naungan Yayasan Panca Bhakti Surabaya yang bergabung dengan Universitas Pelita Harapan (UPH) Surabaya dalam naungan Yayasan Universitas Pelita Harapan.

Dalam penggabungan tersebut digunakan istilah Pengalih kelolaan Universitas

³⁹ Standar 3, butir-butir Borang Akreditasi Program Studi, dan Akreditasi Institui Perguruan Tinggi, yang mana dalam standar tersebut hanya menghitung mahasiswa reguler dan bukan mahasiswa jarul transfer atau pindahan. Sehingga pada suatu pogram studi yang memiliki mahasiswa dalam jumlah banyak namun statusnya adalah mahasiswa pindahan atau yang disebut dalam standar 3 borang akreditasi sebagai mahasiswa transfer, maka jumlah mahasiswa tersebut tidak dapat di ajukan dalam akreditasi untuk menambah point nilai akreditasi.

Putra Bangsa di Surabaya yang diselenggarakan oleh Yayasan Panca Bhakti Surabaya kepada Yayasan Universitas Pelita Harapan sebagaimana telah diputuskan melalui keputusan menteri Pendidikan Nasional RI No. 69/D/O/2006 yang ditandatangani oleh Dirjen Pendidikan Tinggi Satryo Soemantri Brodjonegoro, tertanggal 15 mei 2006.⁴⁰ Dalam penggabungan tersebut tidak disertai dengan pengalih kelolaan sivitas akademika perguruan tinggi yayasan penggabungan yakni Dosen, mahasiswa dan tenaga kependidikan universitas Putra Bangsa ke sivitas akademika Perguruan Tinggi Universitas Pelita Harapan Surabaya.⁴¹

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa mahasiswa merupakan pihak yang masih berpotensi untuk dirugikan ketika terjadi penggabungan Yayasan. Tidak terlindunginya hak-hak bagi mahasiswa untuk memperoleh pendidikan tanpa dirugikan ketika terjadi penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi, menunjukkan adanya ketidakadilan bagi mahasiswa untuk memperoleh hak pendidikannya yang seharusnya dihormati, dilindungi dan dengan tidak dikurangi hak-haknya dalam menjalankan studinya, sehingga pengaturan penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi pada saat ini masih diatur dengan suatu kosep yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 31 ayat (1) UUD N Republik Indonesia Tahun 1945, dan alenia ke 4 UUD Negara RI Tahun 1945.

Bertitik tolak dari pengaturan penggabungan Yayasan, khususnya bagi Yayasan Pendidikan Tinggi sebagaimana diuraikan di atas, masih terdapat permasalahan dalam pengaturannya, baik pada tataran filsafati, teori dan yuridis.

Problematika pada tataran filsafati meliputi tiga problematika yaitu problematikan ontologi, epistemologi, dan aksiologi : Problematika ontologi, hakikat penggabungan Yayasan adalah agar Yayasan dapat terus memberikan manfaatnya bagi masyarakat, namun penggabungan Yayasan justru berpotensi

⁴⁰ <http://www.surabayanewsweek.com/2015/10/diduga-palsu-ijasah-sarjana-m-samanhudi.html>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2019.

⁴¹ Penggabungan Yayasan tersebut tidak disertai dengan memutasikan mahasiswa dari Universitas Putra Bangsa ke Universitas Pelita Harapan, hal ini dapat diketahui berdasarkan dari data Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PDDIKTI), bahwa Universitas Pelita Harapan mulai menerima mahasiswa baru di Tahun Akademik 2009/2010 dan seluruh status mahasiswa tersebut adalah peserta didik baru, dan bukan pengalihan dari mahasiswa Putra Bangsa. Dalam PDDIKTI <https://forlap.ristekdikti.go.id/mahasiswa/detail/Q0Q5QTFDNTtM0ExOC00QzVdlUFGMUJtQjA4QTBFQ0UzRkND/0>, di akses pada tanggal 5 Nopember 2019.

merugikan masyarakat, khususnya masyarakat yang terkait dengan badan usaha Yayasan.

Problematika epistemologi, cara pengaturan proses penggabungan Yayasan sebagaimana diatur dengan ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, masih diatur dengan konsep penggabungan yang tidak lengkap.

Problematika axiologi, penggabungan Yayasan merugikan masyarakat, yaitu masyarakat yang terkait dengan badan usaha Yayasan penggabung, sehingga dalam konteks penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi yang maksud dan tujuan penggabungan tersebut agar suatu Yayasan terus dapat mencapai maksud dan tujuan pendiriannya yakni untuk mencerdaskan masyarakat khususnya masyarakat yang pendidikannya dipenuhi melalui Yayasan Pendidikan Tinggi. Dengan demikian penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi untuk mencerdaskan dan mensejahterakan masyarakat melalui jalur pendidikan belum dapat tercapai.

Problematika teoritis, pengaturan penggabungan Yayasan belum berkeadilan bagi masyarakat yang terkait dengan kegiatan usaha Yayasan. Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi belum melindungi mahasiswa sehingga penggabungan menimbulkan ketidakadilan bagi mahasiswa penggabung, dengan demikian konsep penggabungan Yayasan yang ada pada saat ini masih diatur dengan tidak sejalan dengan teori perlindungan hukum, dan teori perundang – undangan, selain itu penggabungan Yayasan juga bertentangan dengan teori badan hukum kekayaan bertujuan.

Problematika Yuridis : ada norma hukum yang diatur dengan konsep penggabungan yang tidak lengkap yaitu Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan.

1.2. Rumusan Masalah

Uraian latar belakang permasalahan sebagaimana di atas, maka penelitian ini akan membahas permasalahan-permasalahan sebagai berikut :

1. Apa makna penggabungan bagi Yayasan yang bergerak di bidang Pendidikan Tinggi ?
2. Apa *ratio legis* Pasal 60 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan yang

mengatur penggabungan dan korelasinya dengan Yayasan yang menyelenggarakan Pendidikan Tinggi ?

3. Bagaimanakah Rekonsepsi Pengaturan penggabungan Yayasan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan dan kaitannya dengan Pendidikan Tinggi ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mendiskripsikan, menganalisis, merumuskan dan menemukan makna penggabungan Yayasan yang bergerak di bidang Pendidikan Tinggi
2. Untuk mendiskripsikan, menganalisis dan menemukan *ratio legis* ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan yang mengatur penggabungan dan korelasinya dengan Yayasan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi
3. Untuk menganalisis dan menemukan yang seharusnya konsep pengaturan penggabungan Yayasan Dalam Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, dan Kaitannya Dengan Pendidikan Tinggi.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini dapat memberi sumbangan pemikiran sebagai usaha dalam pengembangan ilmu hukum secara umum dan hukum Yayasan secara khusus, yaitu tentang pengaturan konsep penggabungan bagi Badan Hukum Nirlaba khususnya Yayasan.
2. Sebagai bahan kepustakaan bagi kepentingan yang bersifat akademis serta sumbangan pemikiran yang dapat digunakan sebagai bahan literatur dan sebagai bahan penelitian lebih lanjut.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Dewan Perwakilan Rakyat, hasil penelitian Rekonsepsi Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi Dalam UU RI No. 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, sebagai dasar acuan melakukan perubahan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penggabungan Yayasan dan peraturan perundang - undangan

tentang Pendidikan Tinggi, khususnya tentang pengaturan perubahan perguruan tinggi.

2. Bagi Pemerintah (Menteri Hukum dan Hak asasi manusia, Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi), dari hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan pembuatan peraturan pelaksana undang-undang Yayasan dan peraturan pelaksana undang-undang pendidikan tinggi, khususnya tentang penggabungan Yayasan dan tentang perubahan Perguruan Tinggi.
3. Kepada organ Yayasan khususnya yang bergerak di bidang pendidikan tinggi, dari hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan di dalam melaksanakan proses penggabungan Yayasan dan Perguruan Tingginya, bahwa pada hakikatnya penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi bukan hanya penggabungan asset Yayasan, melainkan juga penggabungan dari masyarakat yang memiliki keterkaitan dengan tujuan didirikannya Yayasan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang penulis lakukan, diperoleh beberapa hasil penelitian yang berkaitan dengan Yayasan. Akan tetapi hasil penelitian yang telah ada berbeda dengan penelitian penulis, yaitu **Rekonsepsi Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi Dalam Perspektif UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan**. Adapun hasil penelitian sebelumnya yang membahas tentang Yayasan yang memiliki kesamaan dengan penelitian disertasi ini, peneliti tabelkan sebagaimana di bawah ini.

Perbandingan dan kebaruan antara penelitian terdahulu dengan disertasi ini adalah sebagai berikut :

Tabel 2
Orisinalias Penelitian

No	Peneliti/judul/ Tahun	Persaaan & Perbedaan dengan Penelitian Terdahulu	Kontribusi Penelitian Terdahulu untuk Disertasi ini
1	Chatamarrasjid Ais,	Persamaan : Fokus pada badan hukum Yayasan	Memberikan pemahaman bahwa tujuan yayasan haruslah idealis, sosial

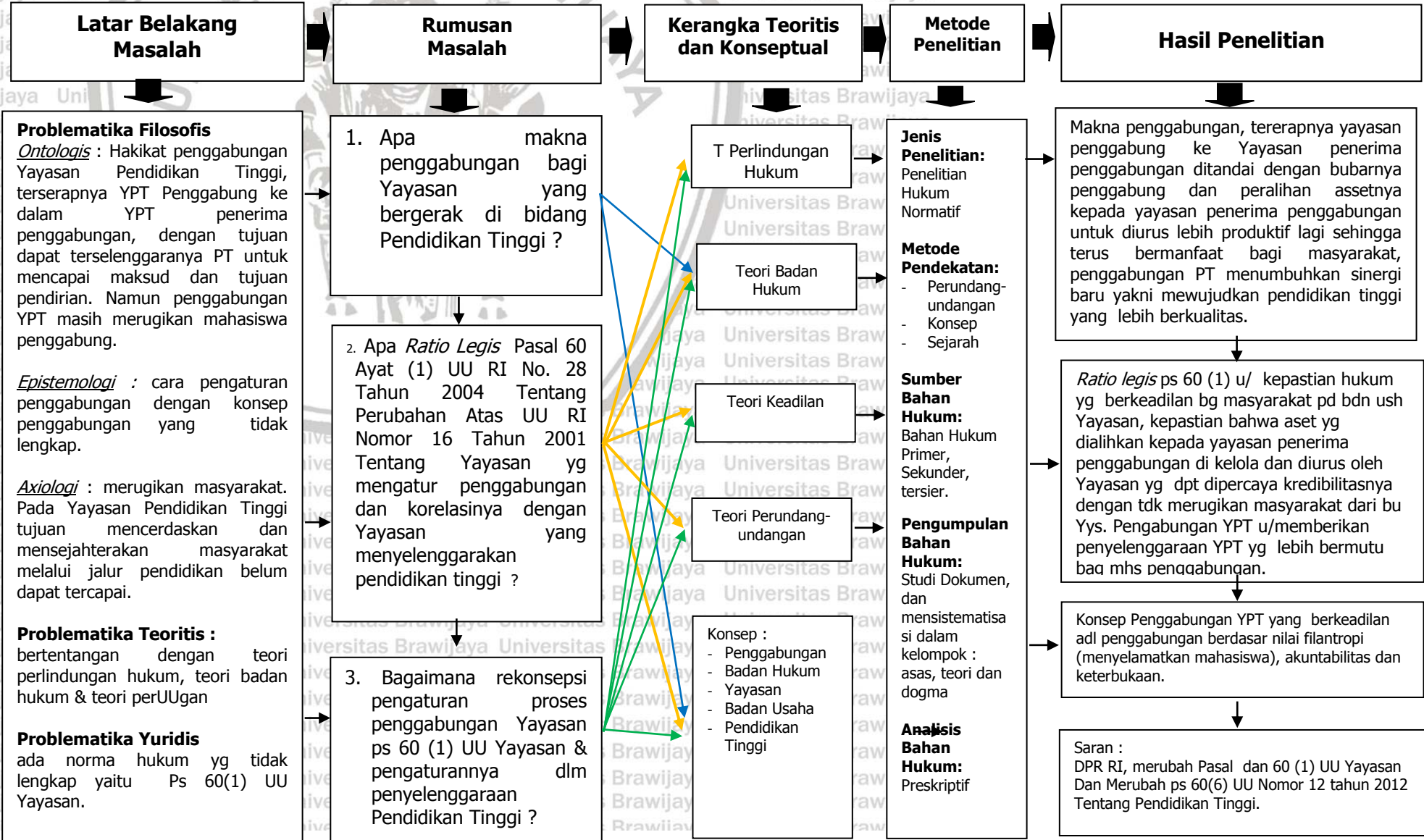
	<p>Judul : Tujuan Sosial Yayasan, Kegiatan Usaha Bertujuan Laba.</p> <p>Disertasi Tahun 1998</p>	<p>Perbedaan : Tujuan badan hukum Yayasan mencakup sifat sosial dan kemanusiaan.</p> <p>Adapun disertasi ini mengkhhususkan pada norma hukum pengaturan konsep Penggabungan Yayasan</p>	<p>dan kemanusiaan, keberadaan yayasan disebabkan oleh sifat tujuannya yang bukan komersial.</p> <p>Dan pemilik yayasan adalah Masyarakat.</p> <p>Dengan demikian penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi memberi kemanfaatan yang besar bagi masyarakat oleh karenanya Penggabungan Pendidikan harus diatur secara adil, tidak bertentangan dengan prinsip –prinsip tujuan badan hukum Yayasan Penyelenggara Pendidikan Tinggi.</p>
2	<p>Anwar Borahima,</p> <p>Judul : Implikasi Yuridis Pemberlakuan Undang-undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan</p> <p>Disertasi Tahun 2002</p>	<p>Persamaan : Fokus pada badan hukum Yayasan</p> <p>Perbedaan : Pengurus adalah organ penanggung jawab atas penyelenggaraan Yayasan.</p> <p>Pada disertasi ini, bentuk tanggung jawab organ dalam melakukan penggabungan Yayasan</p>	<p>Penelitian terdahulu menegaskan yayasan sebagai badan hukum berimplikasi terhadap tanggung jawab hukum (administrasi, Perdata, dan Pidana) dari organ yayasan.</p> <p>Kontribusi dari penelitian ini adalah tentang tanggung jawab hukum dari organ Yayasan dalam melakukan perjanjian penggabungan.</p>
3	<p>Ayih Sutarih</p> <p>Judul : Politik Hukum Pergeseran Asas Non Profit ke Arah Profit Dalam</p>	<p>Persamaan : Fokus pada badan hukum Yayasan, khususnya kegiatan usaha Yayasan</p>	<p>Penelitian menunjukkan hubungan hukum antara Yayasan dengan badan usaha : bergeser atau tidak menggeser sifat sosial yayasan tergantung pada</p>

<p>Pengaturan Tentang Yayasan. Disertasi Tahun 2015</p>	<p>Perbedaan : Meneliti pergeseran asas dari non profit ke arah profit</p> <p>adapun pada disertasi ini meneliti konsep menggabung dan melebur Yayasan.</p>	<p>Anggaran Dasar sebagai wujud janji Yayasan kepada Pemerintah dan Masyarakat.</p> <p>Keberadaan Yayasan diperlukan oleh pemerintah untuk membantu mensejahterakan masyarakat yang membutuhkannya, untuk mencapai itu, harus memenuhi dua sifat yaitu sosial dan profit.</p> <p>Kontribusi dari pada penelitian ini : kemanfaatan badan hukum Yayasan bagi masyarakat, sehingga penggabungan Yayasan sebagai upaya agar yayasan tetap dapat mencapai maksud dan tujuan adalah prioritas yang harus diatur dengan benar dan adil, sehingga memberi kemanfaatan bagi masyarakat, disisi lain untuk memberi kepastian hukum pedoman penggabungan yayasan penyelenggara pendidikan tinggi di masyarakat.</p>
---	---	---

Penelitian Disertasi ini memiliki keterkaitan dengan penelitian-penelitian terdahulu tentang Yayasan, kebaruan dari penelitian ini adalah menemukan pengaturan konsep penggabungan Yayasan Pendidikan-Tinggi yang berkeadilan bagi masyarakat khususnya yang terkait dengan badan usaha Yayasan, dan dalam konteks penggabungan Yayasan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi kebaruan penelitian ini adalah konsep pengaturan penggabungan yang berkeadilan bagi mahasiswa dari Yayasan Pendidikan Tinggi penggabung.

REKONSEPSI PENGGABUNGAN YAYASAN PENDIDIKAN TINGGI DALAM PERSPEKTIF UU RI NO. 28 TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN ATAS UU NO. 16 TAHUN 2001 TENTANG YAYASAN

1.6. Desain Penelitian



1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian Hukum adalah suatu proses guna menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, juga doktrin-doktrin hukum, yang digunakan untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Dengan memberi hasil penelitian preskriptif sebagai karakter dari ilmu hukum.⁴² Fokus penelitian ini adalah untuk mengkaji norma hukum yang ada di dalam peraturan perundang - undangan yang memiliki keterkaitan dengan penggabungan Yayasan sebagai badan penyelenggara Pendidikan Tinggi, dengan titik anjak penelitian guna memahami kondisi intrinsik aturan-aturan hukum, maka jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum.⁴³

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan pada ilmu hukum digunakan untuk mendapat informasi dari berbagai perspektif mengenai isu yang sedang dicari jawabannya. Pada penelitian ini menggunakan pendekatan *statute approach* (perundang – undangan), Pendekatan *conceptual approach* (konseptual), dan pendekatan *historical approach* (historis).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan untuk mengkaji peraturan perundang – undangan, yaitu berangkat dari ketidak lengkapan ketentuan pasal 60 ayat (1) UU RI No. 28 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU RI No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang mengatur tentang proses penggabungan. Pendekatan undang-undang juga digunakan untuk mengkaji Pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, pada pasal ini ditemukan ketidak jelasan norma hukum yang mengatur tentang pengaturan perubahan Perguruan Tinggi Swasta, dalam kaitannya dengan badan penyelenggara Perguruan Tinggi dalam hal ini adalah Yayasan. Selain itu pendekatan undang-undang juga digunakan untuk mencari *ratio legis* diaturnya ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU RI No. 28 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU RI No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan dan dasar ontologis lahirnya

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 57-70

⁴³ *Ibid.*, hlm. 42

undang-undang Yayasan.⁴⁴ Serta *ratio legis* ketentuan pasal 60 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi dan dasar ontologis lahirnya Undang-undang Pendidikan Tinggi.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), adalah suatu pendekatan yang digunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip hukum. Meskipun tidak secara eksplisit konsep hukum dapat ditemukan di dalam undang-undang.⁴⁵ Pendekatan ini dilakukan dengan melihat dan beranjak dari pandangan-pandangan doktrin-doktrin yang berkembang hingga saat ini di dalam ilmu hukum, pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin – doktrin tersebut sebagai sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi, yang tujuannya untuk menemukan ide yang melahirkan konsep-konsep hukum, pengertian hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.⁴⁶ Pada penelitian ini menggunakan konsep penggabungan, konsep badan usaha, Konsep badan hukum dan konsep Yayasan, dan konsep Perguruan Tinggi.

Pendekatan historis digunakan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini membantu untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Di samping itu melalui pendekatan ini akan dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.⁴⁷ Pada penelitian ini pelacakan sejarah keberadaan Yayasan Pendidikan Tinggi di Indonesia hingga perkembangannya sampai saat ini, sejarah Yayasan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi dan perkembangannya dan terkait penggabungan, serta sejarah yang melatarbelakangi munculnya kegiatan penggabungan Yayasan di masyarakat.

1.7.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.

Sumber bahan hukum pada penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum berikut :

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 142

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 177

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 177-178

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 166

a. **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer meliputi bahan hukum yang memiliki sifat otoritatif yakni mempunyai otoritas, meliputi perundang-undangan, yurisprudensi dan perjanjian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
- 2) KUH Perdata
- 3) Undang-Undang RI No.16 Th. 2001 tentang Yayasan,
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4132).
- 4) Undang-Undang RI No.28 Th. 2004 tentang Perubahan Atas UU RI No.16 Th 2001 tentang Yayasan,
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 115 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4430).
- 5) Undang-Undang RI No.20 Th. 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301)
- 6) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi. (diundangkan di Jakarta Pada Tanggal 4 Desember 1961)
- 7) Undang-Undang RI No. 12 Th. 2012 tentang Pendidikan Tinggi,
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5336).
- 8) Undang-undang RI No. 44 Th. 2009 tentang Rumah Sakit, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5072).
- 9) Undang-undang RI No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430).
- 10) Undang-undang RI No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967).

- 11) Undang-undang RI No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430).
- 12) Undang-undang RI No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3587).
- 13) Undang-undang RI No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).
- 14) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (Lembaran Negara 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
- 15) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Lembaran Negara 1999 No. 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817).
- 16) Peraturan Pemerintah RI No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah
- 17) Peraturan Pemerintah RI No. 63 Th.2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan
- 18) Peraturan Pemerintah RI No. 2 Th. 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah RI No. 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan
- 19) Peraturan Pemerintah RI No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi.
- 20) Peraturan Pemerintah RI No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 3840)
- 21) SK Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Meger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum.

- 22) SK Direksi Bank Indonesia No. 32/52/KEP/DIR, tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.
- 23) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2016 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2009).
- 24) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pedoman Tata Cara Penyusunan Statuta Perguruan Tinggi Swasta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 523).
- 25) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Program Studi dan Perguruan Tinggi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 523).
- 26) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 48 Tahun 2013 tentang Pendirian, Perubahan, dan Pencabutan Izin Akademi Komunitas (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 597);
- 27) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh pada Pendidikan Tinggi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1580);
- 28) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 100 Tahun 2016 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2009);
- 29) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pembukaan, Perubahan, dan Penutupan Program Studi di Luar Kampus Utama Perguruan Tinggi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 58);

30) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penggabungan dan Penyatuan Perguruan Tinggi Swasta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 52),

31) Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, Pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanggal 31 Maret 2009.

32) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

33) Akta penggabungan Yayasan

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder merupakan badan hukum yang menjelaskan badan hukum primer, terdiri dari penjelasan peraturan perundang – undangan yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini, naskah akademik, notulensi pembahasan, risalah sidang, rancangan undang-undang dari pembentukan UU tentang Yayasan dan UU tentang Pendidikan Tinggi, doktrin dan pendapat ahli, dan hasil penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Badan hukum tersier berupa badan hukum yang memberikan penjelasan terhadap badan hukum primer dan badan hukum sekunder yang terdiri atas kamus dan ensiklopedia.

Sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier sebagaimana tersebut di atas diperoleh dari pusat-pusat dokumentasi dan informasi hukum yaitu perpustakaan, instansi terkait dan sumber bahan hukum juga diperoleh dari internet.

1.7.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian, baik primer, sekunder dan tersier pada peneliti di peroleh sebagai berikut : Melakukan studi perpustakaan (*library research*) terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier pada beberapa perguruan

tinggi yaitu Perpustakaan Universitas Airlangga, Perpustakaan Universitas Diponegoro, Perpustakaan Universitas Gajah Mada, Perpustakaan Universitas Sunan Ampel Surabaya, Universitas Islam Indonesia, dan Universitas Brawijaya Malang. Untuk melakukan pencarian atau penelusuran terhadap bahan hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang diangkat. Meminta bahan hukum sekunder berupa risalah sidang, naskah akademik, notulen pembahasan dengan Undang-undang terkait yang diteliti kepada antara lain dari pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID) Sekretariat Jenderal DPR RI dan Dokumentasi di masing-masing lembaga. Bahan hukum juga diperoleh melalui buku-buku yang terkait dengan isu hukum, mengikuti seminar-seminar, *focus group discussion*. Dan penelusuran melalui internet.

1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum.

Guna memperoleh norma hukum yang seharusnya, selanjutnya langkah dalam penelitian ini semua bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara *preskriptif*,⁴⁸ untuk menghasilkan kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Analisis secara preskriptif tersebut dilakukan dengan cara mengkaitkan antara bahan-bahan hukum dengan tujuan hukum, selanjutnya hasil dari analisis tersebut mendapatkan kekurangan dari peraturan yang ada sehingga dapat mengkontruksi peraturan hukum yang akan datang (*ius constituendum*).

Teknik analisis bahan hukum digunakan terhadap masing-masing permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut : Permasalahan pertama, teknik yang digunakan dengan cara menggali makna penggabungan Yayasan dan implikasi dari pengaturan dalam UU Yayasan bagi Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi yang di analisis dengan menggunakan teori badan hukum dari A. Brinz yakni teori badan hukum kekayaan bertujuan, teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Sapiro Rahardjo. Permasalahan kedua untuk mencari *ratio legis* ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, teknik analisis yang digunakan dengan menganalisis dokumen perumusan peraturan

⁴⁸ Sifat preskriptif merupakan sesuatu yang substansial dalam ilmu hukum yang tidak akan mungkin dapat dipelajari oleh disiplin lain. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hlm. 22

perundang-undangan yang meliputi naskah akademik, risalah sidang peraturan perundang-undangan dianalisis menggunakan teori keadilan, teori badan hukum dan teori perundang – undangan, sehingga diperoleh *ratio legis* ketentuan penggabungan yayasan diikuti perubahan Anggaran Dasar dan tidak diikuti perubahan Anggaran Dasar pada Pasal 60 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan. Selain itu dengan teknik analisis yang sama digunakan untuk menemukan *ratio legis* ketentuan Pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, sehingga diperoleh *ratio legis* ketentuan perubahan Perguruan Tinggi pada undang-undang tersebut. Dan permasalahan ketiga teknik yang digunakan dengan cara menggali landasan filosofis, yuridis dan sosiologis pengaturan penggabungan Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi yang di analisis dengan menggunakan teori keadilan, teori badan hukum, teori perlindungan hukum dan teori perundang – undangan sehingga diperoleh konsep penggabungan yang tepat dalam kerangka untuk pembentukan peraturan penggabungan Yayasan serta pengaturannya dalam – peraturan perundang – undangan tentang Pendidikan Tinggi.

1.8. Definisi Konseptual

1.8.1. Definisi Konsep, Rekonsepsi, Rekonseptualisasi dan Konsep Hukum

Frase “rekonsepsi” bermula dari frase “konsep” yang berarti rancangan atau buram surat; ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret.⁴⁹ Sedangkan rekonsepsi yang mendapatkan imbuhan –re memiliki arti sebagai pengertian; pendapat (paham); rancangan (cita-cita dsb) yang telah ada dalam pikiran.

Konseptualisasi dalam bahasa Inggris dikenal istilah *conceptualisation*, konseptualisasi mengandung kombinasi dari proses-proses berikut :⁵⁰

⁴⁹ <https://kbbi.web.id/konsep> diakses tanggal 28 Nopember 2019.

⁵⁰ Tomy Michael, **Rekonsepsi Frasa “Mengesankan Ketelanjangan” Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi (Kajian Filsafat Hukum Sederhana)**, *DIH, Jurnal Ilmu Hukum*, Agustus 2014, Vol. 10, No. 20, Hal. 94-1-1, <https://media.neliti.com/media/publications/240063-rekonsepsi-frasa-mengesankan-ketelanjangan-9d5ae321.pdf>

1. Mengetahui makna sesuatu dari apa yang dipahami (ditangkap). Hal mengetahui itu ditunjukkan oleh hal-hal seperti memakai simbol, atau menjelaskan hal-hal secara tepat tanpa kepaksaan (ambiguitas) dan ambivalensi, ketidaktepatan, atau kekaburan;
2. Mempunyai suatu gambaran tentang hal yang dimengerti;
3. Mengenal (mengidentifikasi) hal yang dimengerti jika berhadapan dengannya;
4. Mampu membuat hal yang dimengerti disadari sebagai suatu abstraksi dan/atau sebagai suatu gambaran;
5. Mampu mengkomunikasikan beberapa ciri pokoknya kepada orang lain.

Sedangkan konseptualisme mengandung arti sebagai berikut :

- a. Teori bahwa hal universal (konsep-konsep abstrak umum atau gagasan abstrak umum) ada di dalam hal partikular sebagai esensi, hal partikular dan tidak pernah ada terpisah dari hal partikular. Tetapi pikiran menjadikan hal-hal universal itu abstrak dari hal partikular dan menghubungkan satu sama lain di dalam pengertian, sebagai abstraksi-abstraksi.
- b. Teori bahwa hal universal adalah konsep (entitas abstrak) yang ada hanya sebagai produk pikiran, namun lebih dari sekedar nama-nama yaitu, mereka tergantung dari pikiran namun umum bagi pikiran- pikiran tanpa peduli nama-nama atau bahasa yang digunakan.
- c. Konseptualisme adalah pandangan filosofis yang menyatakan bahwa hal-hal universal bereksistensi hanya dalam konsep.

Pandangan menyangkut universalia (hal-hal universal), bahwa universalia ada dalam pikiran tetapi tidak berada di luar pikiran. Pandangan ini berada di antara dua ekstrem nominalisme (definisi-definisi dan bahasa-bahasa pada umumnya) dan realisme (menerima fakta-fakta apa adanya, betapapun tidak menyenangkan).⁵¹

HLA Hart, dalam bukunya berjudul *The Concept of Law*, menyatakan bahwa konsep hukum diartikan sebagai satu sistem peraturan.⁵² Agar konsep hukum sebagai satu sistem peraturan, bisa dilaksanakan menurut H.L.A. Hart

⁵¹ Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 486-487. Dalam Tomy Michael, *ibid*.

⁵² H. .L. A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept of Law)*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Cet. KE-V, Bandung, 2013, hlm. 1-3.

dibadi dalam 2 (dua) peraturan : a). peraturan primer dan b). peraturan sekunder. Peraturan primer yang dimaksud merupakan panduan perilaku manusia yang bentuknya berupa sopan santun atau etiket, sedangkan peraturan sekunder disini, merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut peraturan primer.

Satjipto Rahardjo menyebutkan apa yang dimaksud dengan konsep itu sama dengan pengertian-pengertian yang merupakan abstraksi dari barang-barang yang pada dasarnya bersifat konkret, individual.⁵³ Sedangkan "pengertian" disebut Bruggink sebagai isi pikiran yang dimunculkan oleh sebuah perkataan tertentu kepada sebuah objek atau seseorang.⁵⁴ Dalam prespektif hukum, "pengertian" memiliki peran yang sangat penting karena sebuah peraturan perundang-undangan yang ditujukan pada masyarakat harus dibuat dengan jelas pada masyarakat itu, perilaku apa yang diharapkan dari peraturan perundang-undangan itu, oleh karenanya banyak peraturan perundang-undangan sebelum pengaturan yang sesungguhnya (pasal-pasal) dalam isinya memberikan batasan pengertian terlebih dahulu tentang pengertian-pengertian yang akan digunakan dalam ketentuan umum peraturan perundang-undangan tersebut.

Berdasarkan pada pengertian di atas pada penelitian ini tidak digunakan istilah "rekonseptualisasi" dikarenakan dalam penulisan ini adalah rancangan yang telah ada dalam pikiran penulis dan belum dapat dikatakan sebagai konseptualisasi karena pemahaman makna penggabungan Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi ini, tidak mengkomunikasikan ciri-ciri pokoknya kepada orang lain. Artinya pengertian rekonsepsi penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi tidak dapat dipaksakan keberlakuannya sebelum disahkan dalam undang-undang.

Berdasarkan pada hal sebagaimana di atas, dalam konteks penelitian disertasi ini dipergunakan istilah rekonsepsi, hal tersebut karena dalam konteks penelitian ini didasarkan pada pembaharuan kembali pengertian atau pemahaman yang diabstrakkan dari peristiwa konkrit. Dalam konteks ini pengertian yang akan diperbaharui untuk perbaikan dari konsep yang

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm 20.

⁵⁴ Bruggink dalam Arief B. Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 1999), hlm. 46.

diabstraksikan dari peristiwa konkret adalah memperbaharui kembali pengertian konsep hukum penggabungan Yayasan, untuk itu satu hal yang perlu dilakukan dalam merekonsepsi pengaturan penggabungan Yayasan, maka sebelum terlebih dahulu perlu dilakukan pembahasan konsep penggabungan Yayasan yang ada saat ini. Selain itu ada satu hal sebelum merekonsepsi konsep penggabungan Yayasan sebagai pengaturan penggabungan yayasan yakni memperjelas kaitan istilah penggabungan yang diatur di dalam undang-undang tentang Yayasan dan istilah perubahan Perguruan Tinggi sebagaimana diatur di dalam undang-undang tentang pendidikan tinggi.

1.8.2. Definisi Perspektif

Istilah perspektif dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai berikut : 1. Cara melukiskan suatu benda pada permukaan yang mendatar sebagaimana yang terlihat oleh mata dengan tiga dimensi (panjang, lebar, dan tingginya); 2. Sudut pandang; pandangan.⁵⁵ Sedangkan dalam Black's Law Dictionary, kata perspektif merupakan kata bentukan yang berasal dari bahasa Inggris *Prospective (perspektiv), in the futere; contemplating the futere; looking forward.*⁵⁶ (di masa depan; memandang ke masa depan; melihat ke depan) atau merupakan suatu sudut pandang yang digunakan dalam mengkaji dan menganalisis sesuatu hal.

Dengan demikian istilah perspektif yang dimaksud di dalam penelitian disertasi yang berjudul Rekonsepsi pengaturan penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi dalam perspektif UU No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, artinya merancang kembali atau memperbaharui kembali pemahaman penggabungan Yayasan yang diabstraksikan dari peristiwa konkret dalam kaitannya pada Yayasan yang maksud dan tujuan pendiriannya untuk menyelenggarakan kegiatan di bidang sosial yakni menyelenggarakan Pendidikan Tinggi, berdasarkan pada sudut pandang Undang-undang Yayasan, dan juga dari hakikat yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang tersebut sebagai muara atau sudut pandang dalam menolah dan menganalisis bahan hukum tentang kebijakan-kebijakan dalam

⁵⁵ <https://kbbi.web.id/perspektif> diakses tanggal 28 Nopember 2019

⁵⁶ Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, (St. Paul Minnesota : 1990), p. 1222

penggabungan Yayasan, dengan demikian akan diketahui ruang kosong pengaturan konsep penggabungan yang ada pada saat ini, dan mengkonsepkan kembali pengaturan penggabungan Yayasan kedepan ke dalam undang-undang Yayasan.

1.8.3. Definisi Penggabungan

Penggabungan berasal dari kata "gabung" yang berarti ikat, berkas. Penggabungan merupakan kata kerja yang berarti proses, cara, perbuatan menggabungkan.⁵⁷ Penggabungan dalam bahasa Inggris di kenal dengan istilah "merge" yang berarti menggabungkan, memfusikan, dalam kata kerja berarti bergabung, berfusi. Sedangkan "merger" merupakan kata benda yang berarti penggabungan, fusi.⁵⁸ Lebih lanjut istilah "fusi" memiliki arti 1. penggabungan dua nukleus (inti) atom yang ringan untuk membentuk sebuah nukleus yang lebih berat sambil melepaskan sedikit dari energi (tenaga) ikatnnya; 2. gabungan; peleburan; koalisi (tentang partai, perusahaan, dan sebagainya), sedangkan berfusi merupakan kata kerja yang berarti bergabung ; meleburkan diri.⁵⁹

Black's Law Dictionary, *merger* adalah *fusion or absorption of one thing or right into another*,⁶⁰ yang berarti fusi atau absorpsi tersebut dilakukan oleh suatu subjek yang kurang penting dengan subjek lain yang lebih penting. Subjek yang kurang penting itu kemudian membubarkan diri. Dengan demikian merger perusahaan berarti dua perusahaan melakukan fusi, di mana salah satu diantaranya akan lenyap (dibubarkan). Dalam istilah hukum perusahaan *merger* adalah tindakan penggabungan dua perusahaan sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang, di mana satu dari beberapa perusahaan tetap bertahan dan yang lainnya hilang.⁶¹

Istilah penggabungan menurut Munir Fuady, dikenal dengan istilah *merger* adalah sebagai suatu fusi atau absorpsi dari suatu benda atau hak

⁵⁷ <https://kbbi.web.id/gabung> diakses tanggal 28 Nopember 2019

⁵⁸ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan ke-XXVII, (Jakarta : PT Gramedia. Pustaka Utama, 2003), hlm. 378.

⁵⁹ <https://kbbi.web.id/fusi> diakses tanggal 16 September 2019.

⁶⁰ Henry Campbell Black, *Op., Cit.*

⁶¹ *Ibid.*

benda atau hak lainnya.⁶² Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam hal ini fusi atau absorpsi tersebut dilakukan oleh suatu subjek yang kurang penting dengan subjek lain yang lebih penting, dan subjek yang kurang tersebut kemudian membubarkan diri.⁶³

Pendapat Joel G. Siegel *et. al* bahwa *merger* adalah Fusi atau absorpsi atau kombinasi 2 (dua) atau lebih perusahaan di mana 1 (satu) di antaranya merupakan perusahaan yang lebih kecil yang akan kehilangan identitasnya dan bergabung atau menjadi bagian dari perusahaan lainnya yang tetap hidup (*survive*) dan tetap mempertahankan nama dan identitasnya. Pemberian batasan (definisi) *merger* ini peneliti kutip dari pernyataannya : "*In a merger, two or more companies are combined into one, where only the acquiring company retains its identity. Generally, the larger of the two companies is the acquirer*".⁶⁴

Berdasarkan penelusuran dalam peraturan perundang-undangan, pengertian penggabungan dapat dijumpai pada Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, yang menyatakan, satu perseroan atau lebih dapat menggabungkan diri menjadi satu dengan perseroan yang telah ada atau meleburkan diri dengan perseroan lain dan membentuk perseroan baru.⁶⁵ Definisi penggabungan lebih tegas diatur di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, dalam undang- undang ini didefinisikan : Penggabungan Perseroan merupakan perbuatan hukum yang dilakukan satu Perseroan atau lebih, menggabungkan diri ke Perseroan lain yang telah ada dan mengakibatkan aktiva, pasiva dari Perseroan yang menggabung beralih karena

⁶² Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger.... ibid.* hlm. 2.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Joel G. Siegel *et. al.*, *Corporate Controller's, Handbook of Financial Management*, 2nd Edition, Prentice Hall, Paramus, New Jersey, 1997, hlm. 931. James C. Van Horne dan John M. Wachowicz Jr., memberi penekanan pada elemen *legal entity* (badan hukum) untuk memberi batasan (definisi) *merger* yang singkat, yaitu: "Penggabungan adalah kombinasi dari dua atau lebih perusahaan di mana hanya satu perusahaan yang bertahan sebagai badan hukum." dengan pernyataan yang disampaikannya sebagai berikut : "*Merger is the combination of two or more companies in which only one firm survives as a legal entity.*" James C. Van Horne dan John M. Wachowicz Jr., *Fundamentals of Financial Management*, 11th Edition, Prentice Hall International, Inc., New Jersey, 2001. hlm. 625.

⁶⁵ Pasal 102 ayat (1) dan (2) UU No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

hukum ke Perseroan penerima penggabungan yang selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabung berakhir karena hukum.⁶⁶

Definisi penggabungan dalam undang-undang Yayasan, dapat ditemukan dalam Pasal 57 ayat (1) yang menyatakan bahwa penggabungan Yayasan merupakan perbuatan hukum bergabungnya satu Yayasan atau lebih yang menggabung kepada Yayasan lain dan berakibat hukum Yayasan yang menggabungkan diri menjadi bubar.⁶⁷ Lebih lanjut definisi penggabungan Yayasan dijelaskan ke dalam peraturan pelaksana undang-undang Yayasan yang menyatakan bahwa penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu atau lebih Yayasan untuk menggabungkan diri kepada Yayasan lain, dan karena hukum mengakibatkan beralihnya seluruh aset Yayasan baik aktiva dan pasiva dari Yayasan yang menggabungkan diri kepada Yayasan yang menerima penggabungan dan Yayasan yang menggabungkan diri menjadi bubar karena hukum tanpa diperlukan likuidasi.⁶⁸

1.8.4. Definisi Perubahan Perguruan Tinggi

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia istilah "perubahan" berasal dari kata dasar ubah yang merupakan kata kerja. Ubah memiliki definisi : 1. menjadi lain (berbeda) dari semula, 2. Bertukar (beralih, berganti) menjadi sesuatu yang lain, 3. Berganti (tentang arah). Sedangkan perubahan merupakan kata benda yang memiliki arti : 1. Hal (keadaan) berubah; peralihan; pertukaran, 2. Perbaikan aktiva tetap yang tidak menambah jumlah jasanya; iklim peralihan cuaca yang mencolok yang terjadi di antara dua periode tertentu dari suatu wilayah iklim; sosial perubahan pada berbagai lembaga kemasyarakatan, yang mempengaruhi sistem sosial masyarakat, termasuk nilai-nilai, sikap, pola, perilaku diantara kelompok dalam masyarakat; tipe, perubahan cuaca dari satu tipe ke tipe lain, sering terjadi secara mendadak.⁶⁹

⁶⁶ Pasal 1 butir 9 UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁶⁷ Pasal 57 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, yang menyatakan : "Perbuatan hukum penggabungan Yayasan dapat dilakukan dengan menggabungkan 1 (satu) atau lebih Yayasan dengan Yayasan lain, dan mengakibatkan Yayasan yang menggabungkan diri menjadi bubar.

⁶⁸ Pasal 1 butir 2 PP RI No. 63 tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Yayasan.

⁶⁹ <https://kbbi.web.id/ubah>

Heraclitus⁷⁰ mengungkapkan *Nothing Changes except the change itself, Everything changes except change, All things are flowing, Change or die*. Beliau seorang filosof Yunani (544 – 483 SM) yang hidup sekitar 500 tahun sebelum masehi. Jika diterjemahkan secara bebas dalam bahasa Indonesia, ungkapan-ungkapan tersebut memiliki definisi sebagai berikut : “di dunia ini tidak ada yang tidak berubah kecuali perubahan itu sendiri”, “semua berubah hanya satu yang tidak berubah yaitu perubahan”, “tidak ada satupun yang tetap diam, semuanya selalu bergerak mengalir” dan “berubah atau mati”. Ungkapan Heraclitus tersebut menunjukkan bahwa perubahan merupakan fenomena hidup dan kehidupan manusia yang tidak bisa dihindari. Siapapun akan terlibat dalam perubahan, suka atau tidak, dikehendaki atau tidak.

Pandangan berbeda tentang perubahan datang dari Parmenides, ia menyangkal ada perubahan, karena menurutnya segala hal dimengerti sebagai kesatuan. Atas perdebatan yang dikemukakan oleh Parmenides dan Heraclitus, Aristoteles menawarkan pemecahan yang lebih memuaskan, ia mengatakan bahwa ada dua gejala setiap kali ada perubahan, yakni : ada sesuatu yang menjadi lain, yaitu bentuk, dan ada sesuatu yang tetap sama, yakni materi sebagai subjek perubahan. Aristoteles dengan demikian menawarkan dua konsep yakni : materi (*hyle*) dan bentuk (*morphe*).⁷¹

Perubahan Organisasi menurut Mary Jo Hatch⁷² secara sederhana dapat diartikan mengenai pembahasan “mengapa”, “kapan”, dan “bagaimana” organisasi melakukan perubahan. Perubahan organisasi merupakan suatu proses dimana suatu organisasi berpindah dari keadaannya yang sekarang ke masa depan seperti yang diinginkan untuk meningkatkan efektifitas organisasinya. Perubahan organisasi dapat terjadi sebagai akibat dari dalam organisasi itu sendiri maupun sebab dari luar organisasi. Perubahan dari luar organisasi terjadi karena ada pengaruh dari luar organisasi.

⁷⁰ Kees Bertens, **Sejarah Filsafat Yunani**, (Yogyakarta : Kanisius, 1990), lihat juga Juhaya Praja, **Aliran-Aliran Filsafat dan Etika**, (Jakarta : Kencana, 2005), lihat juga Simon Tjahjadi, **Petualangan Intelektual**, (Yogyakarta : Kanisius, 2004). Dalam Achmad Sobirin, **Konsep Dasar Perubahan dan Perubahan Organisasi**, Modul 1.

⁷¹ Agustinus W. Dewantara, **Alangkah Hebatnya Negara Gotong royong (Indonesia dalam Kacamata Soekarno**, (Yogyakarta : kanisius, 2018), hlm. 57-58

⁷² Mary Jo Hatch, **Organization Theory : Modern Symbolic and Postmodern Perspective**, (New York : Oxford University Press Inc, 1997), hlm. 350.

Berdasarkan pada pendapat diatas, dalam konteks ini perubahan perguruan tinggi sebagai organisasi dapat terjadi perubahan baik itu perubahan perguruan tinggi yang mengarah kepada perkembangan perguruan tinggi menjadi sebuah lembaga perguruan tinggi yang besar, atau sebaliknya perubahan perguruan tinggi yang mengarah pada perubahan yang mengarah pada keadaan yang tidak berkembang atau bahkan lembaga perguruan tinggi tersebut menjadi berakhir atau mati, selain itu perubahan perguruan tinggi juga dapat karena perubahan – perubahan seperti identitas atau nama perguruan tinggi, perubahan domisili perguruan tinggi atau perubahan-perubahan lain yang pada prinsipnya secara bentuk terjadi perubahan namun secara materi tidak mengalami perubahan yakni tetap sebagai lembaga perguruan tinggi.

Berdasarkan peraturan perundang - undangan tentang pendidikan tinggi, tentang perubahan tidak didapati definisi yang jelas tentang apa definisi perubahan Perguruan Tinggi, namun demikian di dalam beberapa norma hukum yang mengatur tentang peraturan perundang - undangan ini, didapati bagian-bagian yang mengarah pada apa yang disebut dengan perubahan Perguruan Tinggi. Hal tersebut antara lain dijumpai dalam beberapa norma hukum berikut :

- a. Pasal 59 ayat (1) UU RI No. 12 Tahun, 2012, mengatur tentang bentuk perguruan tinggi, menyatakan bahwa bentuk perguruan tinggi terdiri atas : universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi dan akademi komunitas.⁷³
- b. Pasal 10 Peraturan Pemerintah RI No. 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, menyatakan bahwa perubahan Perguruan Tinggi Swasta dapat berupa perubahan bentuk, perubahan nama, dan/atau perubahan lokasi atau domisili.
- c. Pada Pasal 14 Peraturan Menteri Riset dan Teknologi No. 51 Tahun 2018, menyatakan bahwa perubahan Perguruan Tinggi terdiri atas : a). perubahan PTN, atau Perubahan PTS.
- d. Pada Pasal 15 Peraturan Menteri Riset dan Teknologi No. 51 Tahun 2018, menyatakan bahwa perubahan Perguruan Tinggi terdiri atas : perubahan nama PTN, Perubahan lokasi PTN, Perubahan bentuk PTN, Perubahan PTN

⁷³ Pasal 59 Ayat (1) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

dan PTN badan hukum, penggabungan 2 (dua) PTN itu lebih menjadi 1 (satu) PTN baru, dan atau penyatuan dari 1 (satu) PTN atau lebih ke dalam 1 (satu) PTN lain.

e. Pada Pasal 17 Perubahan PTS dapat terdiri dari : perubahan nama PTS, perubahan lokasi PTS, perubahan bentuk PTS, Pengalihan pengelolaan PTS dari badan penyelenggara lama ke badan penyelenggara baru, penggabungan 2 (dua) PTS atau lebih menjadi 1 (satu) PTS baru, dan atau penyatuan 1 (satu) PTS atau lebih ke dalam 1 (satu) PTS lain.

Perubahan Perguruan Tinggi sebagaimana diatas, maka pada dasarnya perubahan Perguruan Tinggi merupakan suatu konsep yang terdiri dari perubahan dalam konsep bentuk (*morphe*) yang meliputi perubahan nama Perguruan Tinggi, perubahan domisili Perguruan Tinggi, perubahan bentuk perguruan tinggi dan perubahan badan penyelenggara pendidikan tinggi, dan konsep perubahan secara materi (*hyle*) meliputi sifat perubahan kearah sesuatu yang berkembang atau tidak berkembang, dan perubahan yang sifatnya bergeser namun pada prinsipnya tidak merubah nilai dasar yakni tetap memiliki makna sebagai suatu lembaga perguruan tinggi.

1.8.5. Definisi Badan Hukum

Dalam pergaulan hukum, manusia bukan satu-satunya subyek hukum. Ada pendukung hak dan kewajiban selain manusia yaitu yang namanya badan hukum (*rechtspersoon*) sedangkan manusia disebut *natuurlijk persoon*.⁷⁴ Badan hukum sama dengan manusia, sebagai subyek hukum ia dapat mempunyai hak dan kewajiban untuk melakukan perbuatan hukum seperti melakukan perjanjian, membayar pajak, dan sebagainya.

Menurut R. Subekti, pada prinsipnya badan hukum adalah suatu badan atau suatu perkumpulan yang mempunyai hak dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti seorang manusia, memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu lintas hukum dengan perantara pengurusnya, dapat melakukan gugatan dan dapat juga digugat oleh pihak lain di depan hakim,⁷⁵ pendek kata menurut beliau badan hukum atau *rechtspersoon*, artinya orang ciptaan hukum.

⁷⁴ Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Bandung : Alumni, 1990), hlm. 1.

⁷⁵ R. Subekti, *Pokok – pokok Hukum Perdata*, (Jakarta : Intermas, 2003), hlm. 21

Hal senada dengan pendapat diatas, R. Rochmat Soemitro mengemukakan bahwa badan hukum (*rechtspersoon*) merupakan suatu badan hukum dapat mempunyai harta sendiri, melekat hak serta kewajiban seperti layaknya orang pribadi.⁷⁶ Sedangkan menurut penjelasan Sri Soedewi Maschun Sofwan, ia menyatakan bahwa manusia merupakan badan pribadi yaitu manusia tunggal. Selain sebagai manusia tunggal dapat juga oleh hukum diberi kedudukan sebagai badan pribadi dengan perwujudan yang lain yaitu disebut dengan badan hukum yang merupakan kumpulan dari orang-orang yang secara bersama-sama mendirikan suatu perhimpunan (badan) dan kumpulan harta kekayaan yang terpisahkan untuk suatu tujuan yang telah ditentukan (Yayasan), dan keduanya adalah badan hukum.⁷⁷

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo, pengertian tentang Pribadi hukum tidak lain adalah suatu badan dengan memiliki harta yang terpisah dari harta para anggota-anggotanya, ia dianggap subjek hukum, dan memiliki kemampuan melakukan perbuatan hukum. Ia juga memiliki tanggung jawab, memiliki hak dan kewajiban-kewajiban seperti manusia. Pribadi hukum memiliki kekayaan yang tersendiri serta memiliki Pengurus atau pengelola serta dapat bertindak sebagai pihak pada suatu perjanjian.⁷⁸

Menurut Iwan Permadi yang disimpulkan dari pendapat para sajana, beliau menyatakan bahwa pada intinya badan hukum atau pribadi hukum adalah sesuatu yang dianggap sama dengan manusia kodrati, oleh karena itu ia dapat melakukan perjanjian, memiliki kekayaan, dapat melakukan gugatan dan juga dapat digugat. Sedangkan yang menjadi pembeda badan hukum dengan manusia adalah pada badan hukum tidak dapat melakukan perkawinan dan badan hukum tidak dapat dipenjara, namun demikian pada badan hukum dapat dikenai hukuman denda atau administrasi.⁷⁹

⁷⁶ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, (Bandung : Eresco, 1993), hlm. 10.

⁷⁷ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung : Alumni, 2005), hlm. 6

⁷⁸ *Ibid.* hlm. 20

⁷⁹ Iwan Permadi, *Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia*, Jurnal Wacana-Vol.15, No. 4 (2012), hlm. 41, <https://wacana.ub.ac.id/index.php/wacana/article/view/275> diakses pada tanggal 28 Nopember 2019.

Tentang definisi badan hukum sebagaimana pendapat para pakar diatas, maka dapat disimpulkan tentang pengertian badan hukum sebagai subyek hukum itu mencakup hal berikut :

1. Perkumpulan orang (organisasi)
2. Mempunyai maksud dan tujuan
3. Mempunyai harta kekayaan tersendiri
4. Mempunyai pengurus
5. Mempunyai hak dan kewajiban
6. Sesuatu yang dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*)
7. Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.
8. Tidak dapat melakukan perkawinan
9. Tidak dapat dipenjara, namun dapat dikenai hukuman denda atau administrasi.

Dalam perkembangannya sesuatu dinyatakan sebagai badan hukum selain mengandung unsur-unsur sebagaimana diuraikan diatas juga berdasar pada ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku pada suatu negara, yaitu disahkan menjadi badan hukum oleh pemerintah. Sebagaimana halnya pada badan hukum Yayasan dinyatakan sebagai badan hukum dan segala perbuatan hukum yang dilakukan organ pengurus atas nama Yayasan dan tidak menjadi tanggungjawab pengurus secara tanggung renteng setelah Yayasan memperoleh status badan hukum, yakni setelah akta pendirian memperoleh pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak asasi manusia.⁸⁰

1.8.6. Definisi Badan Usaha Yayasan

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah badan usaha berasal dari dua kata yakni badan dan usaha. Istilah Badan memiliki arti : 1. Tubuh (jasad manusia keseluruhan); jasmani, raga, awak, 2. Batang tubuh manusia, tidak termasuk anggota dan kepala; 3. Bagian utama dari suatu benda, awak; 4. Diri (sendiri), 5. Sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk

⁸⁰ Pasal 11 UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, yang menyatakan : Yayasan memperoleh status badan hukum setelah akta pendirian Yayasan sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (2) memperoleh pengesahan dari Menteri.

mengerjakan sesuatu.⁸¹ Sementara istilah "usaha" memiliki arti : 1. Kegiatan dengan mengerahkan tenaga, pikiran, atau badan untuk mencapai suatu maksud; pekerjaan (perbuatan, prakarsa, ikhtiar, daya upaya) untuk mencapai sesuatu, 2. Kegiatan di bidang perdagangan (dengan maksud mencari untung), perdagangan, perusahaan.⁸²

Dalam hukum positif yakni dalam pasal 1 huruf d UU RI No. 3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, istilah "usaha" memiliki definisi setiap tindakan, perbuatan atau kegiatan apapun dalam bidang perekonomian, yang dilakukan oleh setiap pengusaha untuk tujuan memperoleh keuntungan. Dengan demikian badan usaha memiliki definisi diri sendiri atau sekumpulan orang yang secara bersama-sama untuk mencapai suatu maksud atau untuk mencapai sesuatu atau untuk mencari untung.

Dalam hukum perusahaan badan usaha terdiri atas, badan usaha berbadan hukum atau tidak berbadan hukum. Badan usaha yang tidak berbadan hukum terdiri dari Persekutuan Perdata (*Maatschap*), Firma (Fa)/*Vennootschap Onder Firma* (VOF) dan *Commanditaire Vennootschap* (CV) atau Persekutuan Komanditer, termasuk juga Perusahaan Perorangan (PD/UD). Sedangkan badan usaha yang berbadan hukum terdiri atas Perseroan Terbatas (PT), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Koperasi dan juga termasuk Yayasan.⁸³

Yayasan sebenarnya bukan termasuk badan usaha karena tujuan Yayasan adalah untuk Sosial, Keagamaan, dan Kemanusiaan. Namun, ada sebagian pendapat yang menyatakan bahwa Yayasan termasuk badan usaha karena dapat melakukan kegiatan usaha meskipun tidak dijalankan secara langsung namun dengan cara mendirikan badan usaha yang terpisah dengan Yayasan atau ikut serta dalam badan usaha lain.

Dalam konteks penelitian ini badan usaha Yayasan dimaksud adalah lembaga pendidikan tinggi yang merupakan kegiatan usaha yang didirikan oleh Yayasan berdasarkan ketentuan pasal 60 ayat (2) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, yang menyatakan bahwa Yayasan merupakan salah satu badan hukum yang berprinsip nirlaba dan masyarakat dapat sebagai pendiri

⁸¹ <https://kbbi.web.id/badan> diakses pada tanggal 2 Desember 2019

⁸² <https://kbbi.web.id/usaha> diakses pada tanggal 2 Desember 2019

⁸³ Kurniawan, **Hukum Perusahaan, Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum di Indonesia**, (Yogyakarta : Genta publishing, 2014), hlm. 34.

atau penyelenggara Pendidikan Tinggi dengan ketentuan harus dilakukan dalam naungan badan hukum nirlaba meliputi Yayasan, Perkumpulan dan badan hukum lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.⁸⁴

1.8.7. Definisi Yayasan

Pengertian Yayasan menurut pakar :

1. F. Emerson Andrews, ia mendefinisikan Yayasan sebuah organisasi non profit non pemerintah memiliki dana pokoknya sendiri, dikelola oleh dewan Pengawas atau direktur dan dikembangkan untuk mempertahankan atau membantu aktivitas sosial, pendidikan, badan amal, religius atau lainnya yang melayani kesejahteraan umum. : "*a non governmental nonprofit organization having a principal fund of its own, managed by its own trustees or directors and established to maintain or aid social, educational, charitable, religious, or other activities serving the common welfare.*"⁸⁵.
2. W.L.G. Lemaire menyatakan bahwa Yayasan diciptakan dengan suatu perbuatan yakni pemisahan harta kekayaan untuk maksud yang tidak mengharapkan keuntungan (*altruistishe doel*) serta penyusunan suatu organisasi serta pengurusnya, yang dengan sungguh-sungguh alat-alat itu dapat mewujudkan tujuan Yayasan.⁸⁶
3. A. Pitlo, berpendapat bahwa sebagaimana halnya untuk tiap-tiap perbuatan hukum, maka mendirikan Yayasan harus didasari oleh suatu kemauan yang sah. Dan perbuatan hukum wajib memenuhi tiga syarat materiil yakni harta kekayaan yang dipisahkan, organisasi dan tujuan, serta ada satu syarat formil yaitu surat. Dan Yayasan adalah suatu badan hukum tanpa diperlukan turut campurnya penguasa (pemerintah).⁸⁷
4. Paul Scholten, pendapatnya tentang Yayasan. ia nyatakan bahwa Yayasan adalah suatu badan hukum dilahirkan oleh suatu pernyataan sepihak. Pernyataan ini harus berisi pemisahan dari suatu kekayaan untuk suatu

⁸⁴ Pasal 60 ayat (2) dan (3) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁸⁵ F. Emerson Andrews, *Philantropic Foundations*, (New York : Russel Sage Foundation, 1956). hlm. 11.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 86.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 87

tujuan tertentu dengan menyebutkan cara bagaimana kekayaan itu akan diurus dan dipergunakan (organisasi).⁸⁸

5. WJS. Poerwadarminta, pengertian Yayasan adalah : a). badan yang didirikan dengan maksud mengusahakan sesuatu seperti sekolah dan sebagainya (sebagai badan hukum bermodal, tetapi tidak mempunyai anggota); b). gedung-gedung yang istimewa untuk sesuai maksud yang tertentu (seperti : rumah sakit dan sebagainya).⁸⁹

Pengertian atau definisi tentang Yayasan menurut Blacks Law Dictionary, definisi Yayasan adalah : "*Permanent fund established and maintained by contribution for charitable, educational, religious, research or other benevolent purposes. In institution or association given to rendering financial aid to colleges, school, hospital, and charities and generally supported by gifts for such purposes. The founding or building of a college or hospital. The incorporation or endowment of a college or hospital is the foundation; and he who endows it with land or other property is the founder*".⁹⁰ (terjemahan bebas : "Dana permanen dikembangkan dan dipertahankan oleh kontribusi untuk badan amal, tujuan pendidikan, religius, riset penelitian atau tujuan lain yang bermanfaat. Di dalam institusi atau asosiasi yang memberikan bantuan finansial ke perguruan tinggi, sekolah, rumah sakit dan badan amal dan umumnya didukung oleh amal untuk tujuan-tujuan tersebut. Pendirian atau pembangunan sebuah perguruan tinggi atau rumah sakit. Persatuan atau sokongan terhadap sebuah perguruan tinggi atau rumah sakit adalah Yayasan; dan mereka yang mendukungnya dengan tanah atau properti lain adalah pendirinya.")

Definisi atau pengertian Yayasan dalam hukum positif Negara Belanda. Yayasan dengan sebutan bahasa Belanda "*Stichting*" diatur dalam NBW Pasal 285 ayat (1) dinyatakan : "*een stichting is een door rechts handeling in let leven geropean rechtspersoon, welke geen leden kent en be orgt met behulp van een da artoe bested vermogen een interpretasi de statuden vermeld doel te*

⁸⁸ P.Scholten buku Mr.C. Asser yang berjudul ***Handleiding tot de beoefening van het Ned. Burgerlijk Recht, Personen-recht***, dikerjakan oleh Mr.P.Scholten, Cetakan kedua, diperbaharui oleh Mr. N.H. Bregstein, Penerbit N.V. Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1954, Bandingkan dengan melihat kutipan oleh Ali Rido, ***Op.Cit.***, hlm. 112, bandingkan dengan melihat kutipan oleh Chidir Ali, ***Op.Cit.***, hlm. 86.

⁸⁹ WJS. Poerwadarminta, ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***, (Jakarta : Balai Pustaka, 1986), hlm. 1154.

⁹⁰ Hendry Compbell Black, MA, ***Black's Law Dictionary***, 2nd Edition, St. Paul Minestotta USA, West Publishing Co. P.45.

verwezenlijken". (Yayasan adalah badan hukum yang lahir karena suatu perbuatan hukum, yang tidak mempunyai anggota dan bertujuan untuk melaksanakan tujuan yang tertera dalam statuta Yayasan dengan dana yang dibutuhkan untuk itu).⁹¹

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, mendefinisikan : "Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota".⁹²

Berdasarkan pendapat para ahli sebagaimana diuraikan di atas telah terakomodir di dalam ketentuan pasal 1 butir 1 UU Yayasan. Dan jika dibandingkan definisi atau pengertian Yayasan sebagaimana diatur pada ketentuan NBW Pasal 285 ayat (1), memiliki kesamaan dengan definisi Yayasan Pasal 1 butir (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

Berdasarkan pendapat ahli serta hukum positif sebagaimana di atas, dapat disarikan bahwa badan hukum Yayasan memiliki karakteristik sebagai berikut :

- a) Kekayaan yang dipisahkan (kekayaan sendiri)
- b) Memiliki tujuan yang dibatasi pada bidang Sosial, Keagamaan, dan Kemanusiaan
- c) Memiliki Organisasi
- d) Memiliki Pengurus Organisasi (Organ Yayasan)
- e) Badan hukum
- f) Melekat perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*).
- g) Mempunyai hak dan kewajiban
- h) Dapat digugat ataupun menggugat di depan pengadilan.

Yayasan sah menjadi badan hukum menurut UU Yayasan, adalah setelah memperoleh persetujuan dari Menteri, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 11 UU Yayasan : "Yayasan memperoleh status badan hukum setelah akta pendirian Yayasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) memperoleh pengesahan Menteri."

⁹¹ Chatamarrasjid Ais III, *Op.Cit.* hlm. 6

⁹² Pasal 1 ayat (1) UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

1.8.8. Definisi Pendidikan Tinggi

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.⁹³

Pendidikan Tinggi adalah jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, program sarjana, program magister, program doktor, dan program profesi, serta program spesialis, yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia.⁹⁴ Dengan masing-masing jenjang memiliki substansi sebagai berikut :

a) Program Diploma

merupakan pendidikan vokasi yang diperuntukkan bagi lulusan pendidikan menengah atau sederajat untuk mengembangkan keterampilan dan penalaran dalam penerapan Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi, program ini terdiri atas diploma satu, diploma dua, diplomat tiga dan diploma empat atau sarjana terapan. Pada program diploma ini dimaksudkan untuk menyiapkan mahasiswa menjadi praktisi yang terampil untuk memasuki dunia kerja sesuai dengan bidang keahliannya.⁹⁵

b) Program sarjana

merupakan pendidikan akademik yang diperuntukkan bagi lulusan pendidikan menengah atau sederajat sehingga mampu mengamalkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui penalaran ilmiah. Jenjang ini untuk menyiapkan Mahasiswa menjadi intelektual dan/atau ilmuwan yang berbudaya, mampu memasuki dan/atau menciptakan lapangan kerja, serta mampu mengembangkan diri menjadi profesional.⁹⁶

c) program doktor,

Program doktor merupakan pendidikan akademik yang diperuntukkan bagi lulusan program magister atau sederajat sehingga mampu menemukan, menciptakan, dan/atau memberikan kontribusi kepada pengembangan, serta

⁹³ Pasal 1 Butir 1 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁹⁴ Pasal 2 Butir 1 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁹⁵ Pasal 21 Ayat (1) (2) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁹⁶ Pasal 18 Ayat (1) dan (2) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

pengalaman Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui penalaran dan penelitian ilmiah.⁹⁷ Mengembangkan dan memantapkan Mahasiswa untuk menjadi lebih bijaksana dengan meningkatkan kemampuan dan kemandirian sebagai filosof dan/atau intelektual, ilmuwan yang berbudaya dan menghasilkan dan/atau mengembangkan teori melalui Penelitian yang komprehensif dan akurat untuk memajukan peradaban manusia.⁹⁸

d) program profesi,

Program profesi merupakan pendidikan keahlian khusus yang diperuntukkan bagi lulusan program sarjana atau sederajat untuk mengembangkan bakat dan kemampuan memperoleh kecakapan yang diperlukan dalam dunia kerja.⁹⁹

e) program spesialis

Program spesialis merupakan pendidikan keahlian lanjutan yang dapat bertingkat dan diperuntukkan bagi lulusan program profesi yang telah berpengalaman sebagai profesional untuk mengembangkan bakat dan kemampuannya menjadi spesialis.¹⁰⁰

Satuan jenjang pendidikan tinggi sebagaimana diatas, diselenggarakan dalam wadah yang disebut Perguruan Tinggi. Bentuk Perguruan Tinggi terdiri atas: a. universitas; b. institut; c. sekolah tinggi; d. politeknik; e. akademi; dan f. akademi komunitas, dengan penjelasan sebagai berikut :

a) Universitas

Universitas merupakan Perguruan Tinggi yang menyelenggarakan pendidikan akademik dan dapat menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam berbagai rumpun Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi dan jika memenuhi syarat, universitas dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.

b) Institut

Institut merupakan Perguruan Tinggi yang menyelenggarakan pendidikan akademik dan dapat menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam sejumlah rumpun Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi tertentu dan jika memenuhi syarat, institut dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.

⁹⁷ Pasal 20 Ayat (1) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁹⁸ Pasal 20 Ayat (2) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁹⁹ Pasal 24 Ayat (1) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹⁰⁰ Pasal 25 Ayat (1) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

c) Sekolah Tinggi

Sekolah Tinggi merupakan Perguruan Tinggi yang menyelenggarakan pendidikan akademik dan dapat menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam satu rumpun Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi tertentu dan jika memenuhi syarat, sekolah tinggi dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.

d) Politeknik

Politeknik merupakan Perguruan Tinggi yang menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam berbagai rumpun Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi dan jika memenuhi syarat, politeknik dapat menyelenggarakan pendidikan profesi.

e) Akademi

Akademi merupakan Perguruan Tinggi yang menyelenggarakan pendidikan vokasi dalam satu atau beberapa cabang Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi tertentu.

f) Akademi Komunitas

Akademi Komunitas merupakan Perguruan Tinggi yang menyelenggarakan pendidikan vokasi setingkat diploma satu dan/atau diploma dua dalam satu atau beberapa cabang Ilmu Pengetahuan dan/atau Teknologi tertentu yang berbasis keunggulan lokal atau untuk memenuhi kebutuhan khusus.

Dengan demikian Yayasan Pendidikan Tinggi adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan yang maksud dan tujuan pendiriannya di bidang pendidikan dengan mendirikan kegiatan usaha berupa lembaga perguruan tinggi, dengan bentuk jenjang pendidikan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh suatu Yayasan.

Dalam lembaga Perguruan Tinggi terdapat sivitas akademika yakni masyarakat akademik yang terdiri atas dosen dan mahasiswa.¹⁰¹ Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui Pendidikan, Penelitian, dan Pengabdian kepada Masyarakat.¹⁰²

Sedangkan Mahasiswa adalah peserta didik pada jenjang Pendidikan Tinggi.¹⁰³

Selain itu di dalam masyarakat Perguruan Tinggi terdapat tenaga kependidikan

¹⁰¹ Pasal 1 Butir 13 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹⁰² Pasal 1 Butir 14 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹⁰³ Pasal 1 Butir 15 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

yaitu anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan Pendidikan Tinggi antara lain : pustakawan, tenaga administrasi, laboran dan teknisi, sert pranata teknik informasi.¹⁰⁴

1.9. Sistematika Penulisan

Judul penelitian disertasi ini "**Rekonsepsi Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi Dalam Perspektif UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan**", terdiri atas 6 (enam) bab, dengan masing-masing bab terdiri atas sub bab-sub bab :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian garis-garis besar latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, desain penelitian, metode penelitian hukum yang memaut tentang : jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, definisi konsep dan sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA TEORITIK

Pada bab ini diuraikan tentang kerangka teoritis yang digunakan sebagai pisau analisis penelitian untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Teori – teori yang digunakan meliputi teori badan hukum yang dipelopori oleh Brinz tentang teori kekayaan bertujuan, teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, teori keadilan proporsional yang dipelopori oleh teori keadilan Aristoteles, dan teori perundang-undangan.

BAB III Pada bab III ini membahas isu hukum pertama yaitu menggali makna penggabungan Yayasan dan Implikasinya Terhadap Yayasan yang bergerak di bidang Pendidikan Tinggi, dengan cara menggali dari pendapat doktrin, kamus bahasa, norma hukum positif dan berdasarkan pada sejarah. Pada bab ini terbagi dalam 3 (tiga) sub bab pembahasan, yang membahas tentang 1). Makna Yayasan Pendidikan.; 2). Makna Penggabungan Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan Tinggi; 3). Makna Penggabungan Yayasan dalam

¹⁰⁴ Penjelasan Pasal 69 huruf b, UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Pasal 60 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan dan implikasinya Terhadap Yayasan Pendidikan Tinggi.

BAB IV Pada bab ini membahas rumusan masalah Kedua Yaitu *Ratio Legis* Pasal 60 Ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan Yang mengatur Penggabungan dan korelasinya dengan Yayasan yang menyelenggarakan Pendidikan Tinggi. Bab IV terdiri dari 3 (tiga) sub bab yang membahas tentang *ratio legis*, yaitu 1) Kebijakan Dasar Pengaturan UU Yayasan dan UU Pendidikan Tinggi Dalam Pembentukan Hukum Nasional. 2) *Ratio Legis* Tentang Penggabungan Khususnya Yang Terdapat Dalam Ketentuan Pasal 60 Ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan; 3). Pengaturan Penggabungan Yayasan sebagai Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta dalam UU RI No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

BAB V Bab ini membahas rumusan masalah ketiga yaitu, Rekonsepsi Pengaturan Penggabungan Yayasan Dalam Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan dan Kaitannya Dengan Pendidikan Tinggi. Bab ini terdiri dari atas 3 (tiga) sub bab yaitu 1). Pengaturan Hukum Konsep Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi Yang Berkeadilan Berdasarkan Nilai Filantropi, Akuntabilitas dan Keterbukaan Kepada Masyarakat; 2). Pengaturan Penggabungan Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Tinggi.

BAB VI PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari jawaban yang ada pada rumusan masalah, dan rekomendasi peneliti atas temuan.

BAB II KERANGKA TEORITIK

Teori dalam bahasa latin "*theoria*" memiliki arti perenungan, kata "*thea*" dalam bahasa Yunani secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut realistik.

Di beberapa literatur para ahli menggunakan kata ini, untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris atau nyata, dan juga simbolis.¹

Teori merupakan suatu prinsip atau ajaran pokok yang dianut untuk mengambil suatu tindakan atau memecahkan suatu masalah, landasan teori merupakan alur penalaran atau logika (*flow of reasoning/logic*), terdiri dari seperangkat konsep atau variabel definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis.² Menurut M. Solly Lubis, bahwa landasan teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi perbandingan/pegangan teoritis.³ Dengan demikian dapat disimpulkan, teori di dalam suatu penelitian memiliki fungsi untuk memberikan arahan atau petunjuk serta menjelaskan mengenai gejala yang diamanti. Dalam penelitian ini teori yang digunakan meliputi teori keadilan, teori badan hukum, teori perlindungan hukum, dan teori perundang-undangan.

2.1. Teori Teori Badan Hukum

Hukum ditujukan untuk mengatur hubungan anggota masyarakat, antara subyek hukum, yang dimaksud subyek hukum ini adalah segala sesuatu yang bisa memperoleh hak dan kewajiban oleh hukum, yaitu hanyalah manusia. Oleh hukum manusia diakui sebagai penyandang hak dan kewajiban, sebagai subyek hukum atau sebagai orang.⁴ Tetapi manusia bukanlah satu-satunya subyek hukum, karena masih ada subyek hukum lainnya yaitu segala sesuatu yang

¹ Otje Salman S. HR, dan Anton F. Susanto, ***Teori Hukum***, (Bandung : Grafika Aditama, 2005), hlm. 51.

² Suprpto J., ***Metode Penelian Hukum Dan Statistik***, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm. 194

³ M. Solly Lubis, ***Filsafat Ilmu dan Penelitian***, (Bandung : Mandar Maju, 1994), hlm. 80.

⁴ Sudikno Mertokusumo, ***Mengenal Hukum, Suatu Pengantar***, (Yogyakarta : Liberty, 1996), hlm. 54

oleh hukum dapat mempunyai hak dan kewajiban, termasuk ini apa yang dinamakan badan hukum (*rechspersoon*).⁵

Badan hukum diciptakan oleh hukum sebagai subyek hukum, dikarenakan keberadaan kelompok manusia atau organisasi itu sangat dibutuhkan dan diperlukan dan bermanfaat bagi kebutuhan hidup manusia dalam lalu lintas hukum.⁶

Adapun ciri-ciri badan hukum adalah : merupakan kumpulan orang-orang (organisasi); dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), mempunyai harta kekayaan terpisah, memiliki pengurus, mempunyai hak dan kewajiban, dapat digugat atau dapat pula menggugat di depan Pengadilan.⁷

Kehadiran badan hukum dalam pergaulan hukum di masyarakat dimulai sejak permulaan abad ke-19 sampai dengan sekarang. Dan selama itu pula badan hukum menarik perhatian di kalangan hukum, para ahli hukum dan para pendukung aliran/mazhab ilmu hukum serta filsafat hukum telah memberikan pendapat mengenai eksistensi badan hukum yakni sebagai subjek hukum di samping manusia. Hasil pemikiran para ahli hukum tentang hakikat eksistensi badan hukum tersebut selanjutnya oleh filsafat hukum dirumuskan kedalam wujud asas, atau nilai ataupun teori. Hal ini merupakan sumbangan paling berharga dalam sejarah filsafat hukum kepada hukum yang berguna bagi pemecahan masalah badan hukum yaitu adalah dengan teori-teori tentang badan hukum.⁸

2.1.1. Teori Fiksi

Teori ini dipelopori oleh Friedrich Carl von Savigny seorang sajana hukum, yang merupakan tokoh utama dari aliran atau mazhab sejarah di awal abad ke-19. Dalam bukunya berjudul *System des Hentigen Romischen Recht* tahun 1866, teori ini berpendapat bahwa badan hukum hanya suatu fiksi saja, sebenarnya badan hukum itu semata-mata hanya buatan negara saja, yang sebenarnya tidak ada, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya yaitu suatu subyek

⁵ Chidir Ali, *Op. Cit.*, hlm. 4-5

⁶ Ali Rido, *Op. Cit.*, hlm. 15-16

⁷ Chidir Ali, *Op. Cit.*, hlm. 21.

⁸ Chidir Ali, *ibid.*, hlm. 29

hukum yang diperlakukan sama dengan manusia. Dalam teori dikemukakan :

"The have existence but real personality save that given by law, which regards them as 'person'". (Dalam terjemahan bebas "mereka diakui keberadaannya, tetapi bukan suatu pribadi nyata yang dinyatakan oleh hukum, yang dianggap sebagai orang).⁹ Yang menjadi prinsip dalam teori ini Savigny adalah bahwa hanya manusia yang mempunyai kehendak.

Menurutnya badan hukum hanya suatu abstraksi dan bukan sesuatu hal yang konkrit. Jadi tidak mungkin menjadi subjek dari hubungan hukum, lantaran hukum memberi hak-hak kepada badan hukum suatu kekuasaan maka menimbulkan kehendak berkuasa (*wilsmacht*).¹⁰

Badan hukum hanyalah buatan pemerintah atau negara, terkecuali negara. Badan hukum itu sebenarnya adalah sesuatu yang fiksi yaitu sesuatu yang tidak ada, namun orang menghidupkan dalam suatu bayangannya untuk menerangkan sesuatu hal. Atau dengan bahasa lain, bahwa menurut alam subjek hukum hanyalah manusia, tetapi orang menjadikan bayangannya dalam sugestinya, badan hukum sebagai subjek hukum dan diperhitungkan sama seperti manusia. Jadi, orang berpandangan subjek hukum ini bentuknya tidak riil, karena bentuknya yang tidak riil tersebut, maka ia tidak dapat melakukan suatu perbuatan sehingga yang melakukan tetaplah manusia sebagai wakil-wakilnya.

2.1.2. Teori Organ

Teori ini sebagai reaksi atas teori fiksi. Ditokohi oleh sarjana Jerman yang bernama Otto von Gierke tahun 1841 sd 1921 merupakan pengikut aliran sejarah. Penganut ajaran ini adalah L.G. Polano dari negeri Belanda. Ajaran teori organ adalah ajaran realitas sempurna (*leer der volledige realiteit*).

Badan hukum itu adalah seperti manusia, yang penjelmaan dan benar-benar ada dalam pergaulan hukum, yakni *eine leiblichgeistige lebensein heit*. Badan hukum menjadi suatu *verbandpersoblich keit*, yakni suatu badan hukum yang memciptakan apa yang menjadi kehendaknya dengan melalui perantaraan alat-alat (organ-organ) dari badan hukum tersebut, misalnya melalui anggotanya atau melalui pengurusnya yaitu manusia dan mengucapkan apa yang menjadi

⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis)*, (Jakarta : Chandra pramata, 1993)

¹⁰ Chidir Ali, *Op Cit*, hlm. 32

kehendaknya dengan menggunakan perantara mulutnya atau dengan menggunakan perantara tangannya jika menghendaki untuk ditulis. Apa kehendak organ atau anggota putusan, itu merupakan kehendak dari badan hukum.¹¹

Sehingga menurut teori ini badan hukum merupakan sesuatu yang riil, dan benar-benar ada. Badan hukum bukan merupakan suatu kekayaan (hak) yang tanpa subjek, namun badan hukum merupakan suatu organisme yang konkrit, yang hidup dan bekerja layaknya seperti manusia umumnya. Tujuan suatu badan hukum adalah tujuan kolektivitas, bukan tujuan individu. Ia merupakan suatu *verband personlichkeit* yang memiliki *gesamqille*. Fungsi badan hukum dipersamakan dengan fungsi manusia, jadi badan hukum itu tidak ubahnya seperti dengan manusia oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pada badan hukum itu merupakan suatu perhimpunan orang atau perkumpulan.

Dijelaskan bahwa badan hukum memiliki kualitasnya sebagai subyek hukum riil seperti orang dengan segala kualitasnya. Namun sebagai subjek hukum kualitas subjek hukum pada diri manusia juga tidak dapat di lihat oleh panca indra, dan bertindak tidak dengan kesatuan wujud orang tetapi organa dari orang tersebut yang bertindak. Demikian pula dengan suatu badan hukum, sebagai wujud kesatuan badan hukum tidak bertindak sendiri tetapi ia bertindak melalui organnya (*bestuur*, komisaris dan sebagainya) yang bertindak. Tindakan tersebut bukan sebagai wakil tetapi bertindak sendiri dengan organannya.¹²

2.1.3. Teori Harta Kekayaan Yang Dimiliki Oleh Seseorang Dalam Jabatannya (*Leer van het ambtelijk vermogen*)

Holder dan Binder sebagai tokoh dalam teori ini, di negeri Belanda penganutnya F.J. Oud. Teori harta kekayaan itu lebih mendekati pada teori kekayaan bertujuan (*doelvermogen*) yang di cetuskan oleh *Brinz*.

Ajaran teori ini adalah : Seseorang yang mengemban suatu jabatan ia berhak atas harta kekayaan yang melekat atas kualitas jabatan tersebut (*abtelijk vermogen*). Pada prinsipnya dalam teori ini, adalah tidak mungkin memiliki hak jika yang mendapat hak tidak bisa melakukan hak tersebut, atau dengan kalimat

¹¹ *Ibid*, hlm. 33

¹² *Ibid*, hlm. 33

lain bahwa tanpa ada suatu kehendak (*wilsvermogen*) tidak akan pernah ada kedudukan sebagai subjek hukum.

Konsekuensi yang terluas dari teori ini menitikberatkan pada daya berkehendak. Pada suatu badan hukum yang berkehendak adalah para pengurusnya, maka pada suatu badan hukum seluruh hak itu diliputi oleh kehendak pengurusnya. Dalam posisi kualitasnya sebagai pengurus, maka mereka berhak (*ambtelijk vermogen*). Konsekuensi dari ajaran teori ini adalah bahwa seseorang belum dewasa (*minderjarige*) maka wali (*voegd*) yang melakukan segala perbuatan hukum, *eigendom* ada pada *curatele eigenaarnya* atau curator.¹³

2.1.4. Teori Kekayaan Bersama

Tokoh teori ini adalah Rudolf von Jhering, di tahun 1818 sampai dengan tahun 1892. Ia seorang sarjana Jerman, pengikut aliran/mahzab sejarah namun kemudian keluar. Pengikutnya Molengraaff (Belanda), Marcel Planiol (Prancis), diikuti juga oleh Star Bussmann, Kranenburg, Paul Scholten dan Apeldoorn.

Pada teori ini pada intinya mengartikan bahwa badan hukum adalah sebagai kumpulan manusia, dan kepentingan dari badan hukum adalah juga kepentingan seluruh anggotanya. Menurut teori menganggap badan hukum adalah riil dan organisme. Dan sebenarnya hak dan kewajiban dari suatu badan hukum merupakan hak serta kewajiban dari para eanggota secara bersama-sama, dan mereka bertanggung jawab secara bersama-sama. Harta kekayaan badan merupakan milik (*eigendom*) bersama dari seluruh anggota. Pada teori ini, para anggota yang berhimpun menjadi satu dan membentuk suatu pribadi, dan pribadi tersebut dinamai badan hukum. Sebab itu badan hukum hanya suatu konstruksi yuridis, yang pada hakikatnya badan hukum adalah sesuatu yang abstrak.¹⁴

Teori ini juga disebut dengan *gezemenlijke vermogenstheorie* (oleh Molengraaff), disebut *propriete collective theorie* (oleh Planiol), dan disebut *Gezamenlijke eigendomstheorie* atau teori kepunyaan kolektif (oleh Utrecht), dan disebut juga dengan *collectiviteitstheori* dan *bestemmingstheorie*.

¹³ *Ibid*, hlm. 33

¹⁴ *Ibid*, hlm. 34

2.1.5. Teori Kekayaan Bertujuan

Teori ini muncul dari *collectiviteitstheorie*. Dipelopori oleh pemikiran sarjana Jerman, A Brinz yang dibela oleh van der Heijden. Pendapat Brinz, hanyalah manusia yang dapat menjadi subjek hukum. Oleh sebab itu badan hukum bukanlah subjek hukum, dan hak-hak (kekayaan) yang diberikan kepada pada suatu badan hukum, yang sebenarnya berupa hak-hak yang tiada subjek hukum.

Teori ini menegaskan bahwa kekayaan suatu badan hukum itu sebenarnya tanpa hak-hak sebagaimana lazimnya (yang menjadi pendukung hak-hak tersebut adalah manusia). Dan kekayaan badan hukum tersebut dipandang terlepas dari yang pemiliknya (*onpersoonlijk/ subjectools*). Dalam hal ini yang penting bukanlah siapakah badan hukum itu, namun yang terpenting adalah bagaimana kekayaan tersebut diurus untuk suatu tujuan tertentu.

Maka dari itu berdasarkan teori ini tidak peduli apakah itu manusia atau bukan, juga tidak penting apakah kekayaan itu berupa hak-hak normal atau bukan, namun yang menjadi sentral penting ada pada tujuan kekayaan tersebut. Sehingga dapat disimpulkan sebagai berikut, bahwa apa yang disebut hak-hak suatu badan hukum, pada hakikatnya adalah hak-hak tanpa subjek hukum, oleh karena itu sebagai pengganti subyek, suatu kekayaan itu diikat pada suatu tujuan.¹⁵ Ajaran teori ini juga disebut ajaran *zwackvermogen* atau oleh Utrecht disebut teori kekayaan tujuan, *destinataristheorie* atau *leer van het doelvermogen*.

2.1.6. Teori Kenyataan Yuridis (*juridische realiteitsleer*)

Merupakan penghalusan (*verfijning*) dari teori organ. Teori di pelopori oleh E.M. Meijers seorang sarjana dari Belanda dan dianut Paul Scholten. Dan teori ini sudah merupakan *de heersende leer*.

Menurut teori ini suatu badan hukum adalah suatu yang riil, konkrit walaupun faktanya badan hukum ini tidak dapat diraba, namun hal ini menurut teori ini adalah bukan suatu khayalan, tetapi merupakan suatu kenyataan yuridis. Menurut Meijers, teori ini adalah teori kenyataan yang sederhana (*eenvoudige realiteit*). Disebut sederhana karena fokusnya

¹⁵ *Ibid*, hlm. 35

penekanannya hanya dalam mempersamakan antara badan hukum dengan manusia. Persamaan ini sebatas bidang hukum saja.

Dengan demikian menurut teori yang di pelopori oleh Meijers ini, badan hukum adalah nyata, kongkrit, badan hukum itu riil, serial manusia dan perikatan-perikatan lain (*verbintennis*). Dan semuanya itu riil untuk hukum.

Penganut teori ini adalah Paul Scholten, berasal dari teori organ yang diperhalus, artinya tidak begitu mutlak dan sekedar diperlukan untuk hukum sehingga tidak perlu lagi mempertanyakan mana itu tangannya, mana kakinya, mana otaknya dan sebagainya, yang dalam hal ini (teori organ sifatnya mutlak).

2.1.7. Teori dari Leon Duguit

Sementara itu Leon Duguit sarjana dari Prancis (1839-1928) merupakan pengikut mazhab Sejarah di Prancis. Menurut Duguit, selain manusia-manusia individu tidak ada *persoon-persoon* lain sebagai subyek hukum. Namun manusiapun sebagaimana suatu perhimpunan dan ataupun Yayasan tidak dapat menjadi pendukung hak subjektif. Hal ini Duguit, tidak mengakui subjek hukum yang diberi hak oleh hukum, namun yang perlu di lihat adalah apa yang dilakukan oleh suatu subjek hukum terhadap suatu fungsi-fungsi sosial.¹⁶

Baginya, hanya manusia sebagai subjek hukum dan merupakan subyek hukum tanpa mendukung hak, maka dari itu yang bisa menjadi subyek hukum hanya manusia, dan bagi Duguit hanya manusia sebagai subjek hukum internasional.¹⁷

2.2. Teori Perlindungan Hukum

Dikutip dari pendapat Satjipto Rahardjo, beliau mengatakan bahwa hukum hadir di dalam masyarakat untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain. Pengkoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.¹⁸ Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dan memenuhi kepentingannya tersebut. Pemberian

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 38

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 53

kekuasaan, atau yang sering disebut hak ini, dilakukan secara terukur, keluasan dan kedalamannya.

Prinsip perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon, beliau menyatakan bahwa prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah bertolak dan bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, karena menurut sejarahnya di Barat, konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia lahir dan diarahkan kepada pemberian pembatasan-pembatasan serta peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.¹⁹

Perlindungan hukum juga diartikan sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.²⁰

Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi 2 (dua) macam, meliputi 1). perlindungan hukum preventif dan 2). perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif merupakan perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang - undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberi rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.²¹ Sedangkan perlindungan hukum represif menurut Satjipto Rahardjo merupakan perlindungan hukum untuk memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat, agar masyarakat dapat menikmati seluruhnya apa yang menjadi hak-hak yang diberikan oleh hukum.²² Tujuan hukum dari perlindungan hukum represif adalah untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan dalam menyelesaikan sengketa tersebut dilakukan oleh badan peradilan yang berwenang baik secara absolut

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penangannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, (Surabaya : PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 38

²⁰ Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, hlm. 3

²¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 76

²² Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 54.

maupun relatif. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan litigasi dan non litigasi.

2.3. Teori Keadilan

Mahkota hukum adalah keadilan. Pada teori hukum alam mengagungkan "the search for justice".²³ Ada beberapa macam teori tentang keadilan, dan masyarakat yang adil. Pembahasan dalam teori keadilan tidak lain menyangkut hak dan kebebasan, pendapatan dan kemakmuran, juga membahas tentang peluang kekuasaan.

Pandangan tentang keadilan menurut Aristoteles tertuang dalam buku-buku karyanya yaitu *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*, dan tentang keadilan khusus dibahas pada bukunya *nicomachean ethics*, di sini dibahas keadilan yang berdasarkan filsafat umum dan wajib dianggap sebagai inti dari filsafat hukum, "karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan".²⁴

Kata "keadilan" berasal dari bahasa Arab dengan kata "al-'adl", dalam bahasa Inggris disebut "justice" yang memiliki persamaan dengan kata "justitia" yang berasal dari bahasa lain, ini dari kata "just" atau "Justus" yang berarti "jujur" (*honest*), "benar" (*right*) atau "benar menurut hukum" (*legally right*), "patut" (*proper*), "pantas" (*fair*) atau "layak" (*righteous*).²⁵

Plato memahami keadilan (*justice*) sebagai praktik kebajikan (*virtue*) dan harmoni.²⁶ Formulasi keadilan menurut Aristoteles dibedakan dalam dua macam yaitu : 1). keadilan komutatif, dan 2). Keadilan distributif. Dalam buku "*Retorica*" mengatakan ada dua macam keadilan, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif bermakna bahwa kepada tiap-tiap orang secara proporsional sesuai dengan jasanya. Sementara pada keadilan komutatif

²³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta, Kanisius, 1995, hlm. 196.

²⁴ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, (Bandung : Nuansa dan Nusamedia, 2004), hlm. 24

²⁵ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 90.

²⁶ Plato, dalam James K. Feiblemen, *Justice, Law dan Culture*, (Dordrecht-the Netherlands : martinus Nijhoff Publisheers, 1985), p. 173-174.

bermakna bahwa keadilan, tiap-tiap orang diberikan sesuatu yang sama tanpa melihat apa yang telah dilakukannya.²⁷

Teori keadilan Aristoteles menempatkan persamaan (*equality*) sebagai unsur penting keadilan. Persamaan itu berurusan dengan hubungan antara dua manusia atau lebih, di mana perlakuan yang tidak sama antara mereka akan menghasilkan ketidakadilan. Persamaan di sini tidak diartikan "sama rata" tetapi tergantung kondisi dan kualifikasi masing-masing individu, yang disebut juga "persamaan dan proporsional" (*proportionate equality*).²⁸ Persamaan yang proporsional berarti bahwa setiap orang yang berada dalam kondisi sama harus diberlakukan sama (*similar treatment*), apabila tidak demikian berarti ada ketidakadilan (*diskriminasi*).

Menurut filsuf hukum alam yaitu Thomas Aquinas, beliau mengelompokkan keadilan menjadi 2 (dua) meliputi : Keadilan umum dan keadilan khusus, yang dimaksud keadilan umum yaitu keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum; dan keadilan khusus, yaitu keadilan yang didasarkan pada asas kesamaan atau proporsionalitas, yang dibedakan menjadi tiga, yaitu : 1). Keadilan distributif (*justitia distributive*), adalah keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum, misalnya negara hanya mengangkat seseorang menjadi hakim, karena memiliki kecakapan untuk menjadi hakim. 2). Keadilan komutatif, adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kotraprestasi; dan 3). Keadilan vindikatif yaitu keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian yang sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukan.²⁹

Keadilan distributif menurut Thomas Aquinas, pada dasarnya merupakan penghormatan terhadap person manusia (*acceptio personarum*) dan keluhurannya (*dignitas*). Dalam konteks keadilan distributif, keadilan dan kepatutan (*equity*) tidak tercapai semata-mata dengan penerapan nilai yang aktual, melainkan juga atas dasar kesamaan antara satu hal dengan hal yang

²⁷ Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 25

²⁸ *Ibid.*, hlm. 93.

²⁹ Thomas Aquinas, dalam Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat hukum*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 154-155

lainnya (*aequalitas proporsionis*) dan kesamaan kualitas atau jumlah (*aequalitas quantitas*).³⁰

Keadilan distributif dapat ditegakkan dengan mengacu pada lima prinsip berikut : 1). Kepada setiap orang bagian yang sama, 2). Kepada setiap orang sesuai dengan kebutuhan individualnya, 3). Kepada setiap orang sesuai dengan haknya, 4). Kepada setiap orang sesuai dengan usaha individualnya, dan 5). Kepada setiap orang sesuai dengan jasanya (*merit*).³¹

Teori keadilan lainnya yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah teori keadilan menurut aliran *utilitarianisme* aliran ini mendudukkan kemanfaatan menjadi wujud yang esensial dari hukum. Tentang hal ukuran kemanfaatan hukum yakni kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan seluas-luasnya bagi orang-orang. Tentang penilaian hal baik atau buruk, adil atau tidak adil dari suatu hukum adalah tergantung pada kemampuan hukum untuk menciptakan kebahagiaan untuk manusia atau tidak.³² Aliran *Utilitarianisme*, Kemanfaatan diletakkan sebagai tujuan utama hukum, kemanfaatan diartikan dengan kebahagiaan dengan tidak mempermasalahkan baik atau adilnya hukum, pembahasan bergantung apakah hukum bisa memberi suatu kebahagiaan bagi manusia atau tidak memberi kebahagiaan bagi manusia.³³

2.4. Teori Perundang-undangan.

Burkhardt Kreams, membagi ilmu pengetahuan perundang - undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dibagi dalam 2 (dua) besar yaitu :

- a) Teori Perundang - undangan (*Gesetzgebungstheorie*) dan
- b) Ilmu Perundang - undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*)

Yang pertama berorientasi kepada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*erklarungsorientiert*) dan bersifat kognitif,

³⁰ E. Sumaryono, *Etika Hukum : Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, (Yogyakarta : Kanisius, 2002), hlm. 90-91

³¹ Beaucham dan Bowie, dalam J. van Kan dan J.H. Beekhuis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 171-172

³² Lilik Rasyidi dalam Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 59

³³ Muh. Erwin, *Filsafat Hukum : Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, (Jakarta : Rajawali Press, 2011), hlm. 179

dan yang kedua berorientasi pada melakukan perbuatan (*handlungsorientiert*) dalam hal pembentukan perundang - undangan dan bersifat normatif.³⁴ Ilmu-ilmu perundang - undangan ini dibagi lagi ke dalam tiga bagian, yaitu : 1). Proses Perundang – undangan; 2). Metode Perundang – undangan; 3). Teknik Perundang – undangan.

Peraturan perundang - undangan yang baik, adalah suatu peraturan perundang - undangan yang dibentuk berdasar pada asas-asas yang meliputi :

a. kejelasan tujuan, b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, d. dapat dilaksanakan, e. kedayagunaan dan hasilguna, f. kejelasan rumusan, dan g. keterbukaan.³⁵

Sebagaimana hal ini ditentukan di dalam Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang pembentukan Peraturan Perundang – Undangan, secara formal jenis hierarki Peraturan Perundang - Undangan terdiri dari :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Kabupbatn/Kota

Hal diatas, jika dikaitkan dengan ajaran dari Hans Kelsen tentang teori jenjang norma (*stufentheorie*) yang menjelaskan bahwa suatu norma hukum tertentu bersumber pada norma hukum lainnya yang lebih tinggi. Teori ini menekankan bahwa keseluruhan hukum positif itu tersusun dalam sebuah hierarki logika.³⁶ Maka dapat disusun hirarki peraturan perundang - undangan

³⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-undangan : Dasar-dasar dan Permbentukannya**, Cetakan kelima, (Yogyakarta : Kanisius, 2002), hlm. 2-3.

³⁵ Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan

³⁶ Teori hierarki norma dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis tentang hierarki norma terlebih dahulu yang disebut dengan *Stairwell Structure of Legal Order*. Teori Merkl adalah tentang Tahapan hukum (*die lehre von stufenbau der rechtordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. perbuatan hierarkis ini termanifestasi dari bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum

yang mengatur dan berkaitan dengan "perubahan perguruan tinggi" yang memiliki materi muatan yang mengatur tentang penggabungan Yayasan dalam kedudukannya sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi.

Bertumpu pada kerangka berpikir tersebut, maka teori peraturan perundang - undangan akan digunakan sebagai pisau analisis permasalahan.

Teori ini melihat hukum sebagai kaidah yang dijadikan objek ilmu hukum, yang dalam setiap norma hukum/kaidah hukum merupakan susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau*) dan dalam susunan tertinggi merupakan *grundnorm* yaitu merupakan kaidah dasar atau kaidah fundamental yang di gunakan sebagai batu uji terhadap analisis mengenai konsep penggabungan Yayasan khususnya penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi berbasis pada keadilan.



yang lebih rendah. Proses ini merupakan proses konkretisasi dan individualisasi. Lihat Zoran Jelic dalam Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'atau. **Teori Hans Kelsen tentang Hukum**, (Jakarta : Konstitusi, 2006), hlm. 109.

BAB III MAKNA PENGGABUNGAN BAGI YAYASAN YANG BERGERAK DI BIDANG PENDIDIKAN TINGGI

3.1. Makna Yayasan Pendidikan

3.1.1. Dasar Filsafat Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan

3.1.1.1. Perkembangan Sejarah Yayasan Pendidikan di Dunia

Tidak dapat ditentukan secara pasti kapan keberadaan Yayasan itu ada, namun secara historis di dalam sepanjang perjalanan manusia telah ada sifat-sifat sosial, karena manusia yang pada hakikatnya memiliki sifat-sifat sosial dalam dirinya. Salah satu tujuan Yayasan adalah agar manusia berbuat amal dan kebajikan kepada sesama. Untuk berbuat amal telah lama ada dan merupakan perintah atau anjuran di berbagai agama dan kepercayaan.¹

Yayasan dengan tujuan khusus seperti keagamaan dan pendidikan, sudah ada sejak awal sejarah. Lebih dari seribu tahun sebelum lahirnya Nabi Isa, para Pharaoh memisahkan sebagian kekayaan yang dimilikinya untuk kegiatan keagamaan, Xenophon mendirikan Yayasan, dengan menyumbangkan tanah beserta bangunannya untuk kuil pemujaan kepada Artemis, memberi makanan dan minuman bagi yang membutuhkan dan hewan-hewan korban.²

Pada tahun 347 sebelum masehi, Plato menjelang kematiannya, ia memberikan hasil pertanian dari tanah yang dimilikinya untuk disumbangkan selama-lamanya kepada Academia yang ia dirikan. Dan Academia ini dimungkinkan adalah Yayasan Pendidikan yang pertama ada di dunia.³

Berkaitan dengan tujuan Yayasan, perkataan amal dikenal di Indonesia, sementara di negara-negara barat lebih dikenal dengan *Charity*. *Charity* berasal dari bahasa Latin yaitu *Caritas*, secara harfiah berarti tinggi harganya atau mahal. Pengertian lain adalah menunjukkan cinta kepada Tuhan atau Dewa-Dewa, Orang tua, negara, dan semacamnya. *Charity* dalam pengertian saling membantu sesama, solidaritas, suka bergaul, dan berbuat kebajikan kepada sesama manusia sudah terdapat pada masyarakat yang paling biadab dan paling primitif sekalipun. Perbuatan *charity* telah berlangsung terus menerus dengan

¹ Chatamarrasyid, *Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba*, (Bandung : Citra Aditya, 2000), hlm. 141-144

² *Ibid.*, hlm. 141

³ *Ibid.*, hlm. 141-142.

dukungannya peraturan suku dan sanksi agama. Konsep *charity* telah dikenal sejak zaman purbakala.⁴

Di Yunani, sifat *charity*, dikenal dengan kata filantropi, secara etimologis, kata filantropi (*philanthropy*) berasal dari kata dalam bahasa Yunani "*philos*" yang berarti cinta dan *antropos* artinya manusia. Gabungan dari kedua kata tersebut memiliki makna "mencintai atau cinta kepada manusia", filantropi dalam sejarah filosofisnya sebenarnya terkait erat dengan semangat kebebasan manusia. Bermula dari kisah tirani Dewa Zeus yang membelenggu manusia dalam kebodohan, ketakutan, kegelapan, ketakbedayaan dan sebagainya. Seorang Dewa yang baik bernama Prometheus yang datang menyelamatkan manusia dengan memberinya api dan harapan. Dalam kisah perlawanan Prometheus tersebut, api adalah simbolisasi teknologi, keterampilan, ilmu pengetahuan. Sedang harapan selalu dikaitkan dengan semangat perbaikan kondisi manusia. Dari situlah keberadaan manusia dikisahkan bermula, yang berawal dari kecintaan "*philanthropia*" sang Prometheus pada manusia.⁵

Di Romawi, kemiskinan dikurangi dengan banyak cara, seperti dengan cara membagi-bagikan jagung dan lain-lain yang diperlukan atas tanggungan bendahara/negara. Di Irak kuno konsep dan praktik *charity* terdapat dalam perintah-perintah Avestan. "kebahagiaan adalah milik orang yang memberikan kebahagiaan kepada orang lain. Sementara di Yahudi, *charity* dalam agama Yahudi dapat dilihat dari 3 (tiga) bentuk pemberian kepada orang miskin, yaitu 1/60 (satu perenam puluh) dari panen pada bagian sudut dari ladang jagung, kedua dari bagian yang jatuh ke tanah ketika panen, dan ketika jagung yang terlewati ketika dipanen, terlupakan dan tertinggal diladang.⁶

Sedangkan di Cina, kira-kira pada tahun 1122 SM mulai. *Confucius* dan *Merikus* sangat mengagungkan *charity* dan menganggapnya sebagai suatu karakter yang istimewa dari manusia. Di tahun ini mulai didapati lembaga sosial yang menyantuni anak-anak yatim piatu, dan negara juga membantu anak-anak terlantar.⁷ Dan pada abad ke-13 mulai terdapat panti asuhan, dan empat abad kemudian dibangun rumah sakit. Dan pada awal abad 20 (dua puluh) berbagai

⁴ *Ibid.*, hlm. 142.

⁵ [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/105669-\[Konten\]-L.91.%20Bab.2%20Kajian%20Pustaka.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/105669-[Konten]-L.91.%20Bab.2%20Kajian%20Pustaka.pdf) diakses pada tanggal 22 Desember 2018.

⁶ Chatamarrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 143

⁷ *Ibid.*, hlm. 44.

organisasi sosial melakukan berbagai kegiatan, seperti memberikan pinjaman tanpa bunga kepada orang miskin, fasilitas penguburan, bantuan untuk para janda, perawatan anak-anak terlantar, yatim piatu, sekolah industri, dan lain-lain.⁸

Sedangkan sejarah perkembangan Yayasan pada beberapa agama, yaitu di agama Kristen, kitab Injil dan literatur kuno penuh dengan perintah-perintah untuk berbuat kebaikan. "*They that have charity are born of God: they that have it not are not born of God*" (St. Agustine) ("Mereka yang memiliki amalan baik dilahirkan oleh Tuhan: mereka yang tidak memilikinya tidak dilahirkan oleh Tuhan" (St. Agustine)). Sumber – sumber kepercayaan dari agama Kristen dan Yahudi memiliki banyak kesamaan. Lembaga-lembaga yang didirikan dan diselenggarakan oleh Gereja, antara lain rumah yatim piatu, rumah sakit, dan sebagainya.⁹

Pada agama Hindu, dalam *Rigveda* dikenal kata "*danam*" yang berarti sama dengan "*charity*". Semula kata ini digunakan untuk menerangkan hal kepada suku yang menang perang, memperoleh harta rampasan yang kemudian dibagi-bagikan kepada pihak yang membutuhkan. *Charity* menurut Bhagwad Gita dapat dilakukan dengan cara memberikan bantuan materil (*artha*), pengetahuan (*vidya*), dan rasa aman dari ketakutan (*abhaya*). *Charity* juga harus mempertimbangkan tempat, waktu, dan keadaan dari penerima bantuan.¹⁰

Menurut Kautilya, raja bertanggung jawab untuk memperhatikan dan melindungi mereka yang tidak berdaya, yang lemah dan manula. Pada kota-kota yang lebih besar, raja harus memperhatikan kesejahteraan keluarga dari prajurit dan pekerja yang meninggal dunia. Wanita-wanita yang cacat diberikan pendidikan yang perlu untuk hidupnya. Pada zaman Asoka ditemukan *Charitable trust* dan lembaga sosial lainnya. Juga diusahakan perbaikan para pemabuk, wanita tunasusila dan penyakit masyarakat lainnya.¹¹

Pada abad pertengahan (476-1492 M), pada abad ini didominasi oleh agama, yaitu agama Kristiani di barat dan agama Islam di timur. Jaman ini memberikan pemikiran-pemikiran baru meskipun tidak menghilangkan sama

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hlm. 43.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 44.

¹¹ *Ibid.*

sekali kebudayaan Yunani dan Romawi.¹² Abad pertengahan, merupakan suatu era di mana pemikiran serba *Ilahiah* (utamanya teologi Kristen) begitu dominan. Rezim *illahi* dilibatkan' (secara langsung) dalam pengelolaan dunia. Manusia dan alam dianggap berada di bawah kendali *Alkhalik*. Tuhan dengan sekalian kehendak dan firman-Nya, menuntun hidup manusia pada pengenalan akan *Alkhalik* yang menjadi sumber hidup serentak sumber hukum. Dengan ini manusia tidak saja dimungkinkan hidup tertib di dunia, tetapi juga memperoleh keselamatan di akhirat.¹³

Sumbangan eksplanasi di bidang hukum dari Agustinus yang salah satu konsepnya tentang *deligere* dan *delicto proximi* yang dapat berfungsi mengkondisikan lahirnya kedamaian dan keadilan, seolah mengingatkan kita tentang pentingnya "modal sosial" (*social capital*) dalam kehidupan hukum. Di sini kita berkesempatan melakukan kajian tentang interrelasi antara suasana penyelenggaraan hukum dengan kondisi modal sosial yang dimiliki oleh sebuah komunitas. Dengan menggunakan kerangka teori tentang 'modal sosial', baik dari *Bourdieu* yang memberikan penekanan pada jaringan-jaringan sosial.¹⁴

Dalam agama Islam, ada 5 (lima) rukun Islam yang salah satunya adalah tentang zakat. Zakat ini dapat digunakan untuk menolong orang miskin, membangun masjid, dan sebagainya. Selain itu dalam Islam mengenal lembaga wakaf¹⁵ yang identik dengan Yayasan.

Wakaf memiliki akar teologis yang kuat, Al-Quran meskipun tidak menyebutkan secara eksplisit istilah wakaf, jelas mengajarkan urgensi kedermwanaan sosial untuk berbagai tujuan yang baik.¹⁶ Hadis Nabi dan praktik

¹² Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum, Sejarah, Aliran, dan Pemaknaan*. (Yogyakarta : Gajah Mada University Preess, 2006), hlm. 14

¹³ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang dan Generasi*, (Surabaya : CV.Kita, Cet 1, 2006), hlm. 45

¹⁴ Lihat dalam Ian Winter, "*Towards a Theorised Understanding of Family Life and Social Capital*", *Working Paper, Australian Institute of Family Studies*, 2000, <http://www.aifs.org.au/institute/pubs/WP21.pdf>, disadur 25 Mei 2004. Dalam Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang dan Generasi*, (Surabaya : CV. Kita, Cet 1, 2006), hlm.48

¹⁵ Pasal 1 butir 1 UU RI Nomor 41 Tahun 2004, Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

¹⁶ Dalam Al-Quran, istilah "wakaf" tidak dikenal, tetapi intinya adalah sebagai bagian dari sautu perbuatan berderma (filantropi), seperti konsep *khayr*, konsep *infaq* dan *birr*. Istilah "wakaf" dianggap semakna dengan *Sadaqah jariyah*, *al-Babs*, *tasbil*. Lihat Jaih Mubarak, *Wakaf Produktif*, (Bandung : Simbiosis Rekatama Media, 2008), hlm. 8-9.

Sahabat menunjukkan bahwa wakaf sesungguhnya bagian dari inti agama Islam.¹⁷ Wakaf dalam bentuk yang sederhana telah dipraktikkan para Sahabat atas petunjuk Nabi. Salah satu yang menjadi dasar praktik wakaf pada masa awal Islam adalah Hadis riwayat Ibn 'Umar. Hadis ini mengisahkan "Umar ibn al-Khattab mendapatkan sebidang lahan di daerah subur Khaybar dekat Mekah. Umar hendak bersedekah dengan lahan itu menanyakan kepada Nabi perihal niatnya tersebut, dan Nabi bersabda, "Jika engkau bersedia tahan asalanya dan sedekahkan hasilnya".¹⁸

Landasan Hadis ini melahirkan minimal lima prinsip umum yang membentuk kerangka konsep dan praktik wakaf. Pertama, bahwa kedudukan wakaf sebagai sedekah sunah yang berbeda dengan zakat. Kedua kelanggengan aset wakaf, sehingga harta wakaf tidak boleh diperjualbelikan, diwariskan maupun disumbangkan. Ketiga, keniscayaan aset wakaf untuk dikelola secara produktif. Keempat, keharusan menyedekahkan hasil wakaf untuk berbagai tujuan yang baik. Dan kelima diperbolehkannya *nadhir* mendapatkan bagian yang wajar dari hasil wakaf.¹⁹

Berdasarkan pada sejarah perkembangan Yayasan pendidikan di dunia, keberadaan Yayasan tidak lepas dari perbuatan amal yang merupakan perintah atau anjuran di berbagai agama dan kepercayaan, agar manusia berbuat amal dan kebajikan kepada sesama. Dan dalam penyelenggaraannya tersirat dilakukan dalam suatu komunitas yang tergabung dalam suatu wadah organisasi. Dan Yayasan pendidikan pertama kali ada dalam sepanjang sejarah ditandai oleh tindakan Plato yang memberikan sumbangan berupa hasil bumi pertama kalinya kepada akademia yang didirikannya.

¹⁷ Muhammad Abū Zahrah, *Muhadarah fī al-Waqf*, (Bayirūt: Dār al-Fikr al-'Arbī., t.t.), hlm. 21); Ahmad Ibārahīm Bik, *Mawsū'ah Ahkām al-Waqfī 'alā Madhahib al-Arba'ah, al-Qāhirah: Maktabah al-Azhariyah li al-Turāth|*, t.t.), hlm. 16-18.

¹⁸ Diriwayatkan dengan berbagai redaksi yang hampir sama oleh al-Bukhārī, 1987: II, hlm. 840; Muslim, III, hlm. 1255-56; al-Tirmidhī, II, hlm. 417; Abū Dāwūd, III: h. 116-7; Ibn Mājah, II, hlm. 801; dan al-Nasā'ī, 1420 H, VI, hlm. 230-2. Lebih lengkapnya lihat al-Bāqī, 2006, hlm. 31.

¹⁹ Tuti A. Nadjib dan Ridwal al-Makassary, ***Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan*** (Jakarta: CSRS UIN Jakarta, 2006), hlm. 30; Mundzir Qahaf, ***Al-Waqf al-Islāmi Tatawruhu, Idāratuh, Tanmiyatuh*** (Dimasyq Syuriah: Dār al-Fikr Qahaf, 2004), hlm. 52-54.

3.1.1.2. Perkembangan Sejarah Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan di Indonesia

Perkembangan sejarah Yayasan sebagai badan penyelenggara Pendidikan di Indonesia, secara garis besar dapat di kelompokkan dalam dua kelompok yaitu 1). Perkembangan sejarah Yayasan sebagai badan penyelenggara Pendidikan sebelum Indonesia merdeka, dan 2). Perkembangan sejarah Yayasan sebagai badan penyelenggara Pendidikan setelah Indonesia merdeka.

3.1.1.2.1. Perkembangan Sejarah Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Sebelum Indonesia Merdeka

Pada zaman kolonial, menurut catatan sejarah di Indonesia terdapat beragam sistem pendidikan, yaitu ada beberapa pendidikan pesantren tradisional (pendidikan agama) juga sistem persekolahan yang dibawa Belanda.²⁰ Sejarah pendidikan zaman pemerintah Kolonial Belanda dapat dibagi dalam tiga periode yaitu 1). Periode VOC di abad ke 17 dan ke 18; 2). Periode pemerintah Hindia-Belanda pada abad ke 19; dan 3). Periode politik Etis (*Etische Politiek*) pada awal abad ke -20.²¹

Pada abad ke-17 dan ke-18 di zaman VOC,²² pendidikan untuk kaum "inlanders" (penduduk tanah jajahan di tangani oleh *Nederlands Zendelingen Genootschap* atau NZG), Gereja Kristen dari Belanda yang ikut dalam Misi VOC. Maskapai inilah yang ikut membiayai kegiatan pendidikan, dengan demikian bukan dari pemerintah Belanda. Kegiatan Pendidikan termasuk pendirian sekolah-sekolah baru yang dikembangkan oleh VOC ini pada awalnya melekat berbasis agama dan dilakukan di daerah yang struktur politiknya lemah, misalnya di Ambon dan Batavia.²³ Di tahun 1607 didirikan sekolah, selanjutnya didirikan sekolah di Batavia, sekolah-sekolah ini berbasis agama Kristen yang

²⁰ Agus Salim, dkk, *Indonesia Belajarlah!* (Yogyakarta : Tiara Wacana, 2007), hlm. 201

²¹ A. Boone, *Onderwijs en opvoeding in de Nederlandse Kolonin Pedagogisch Tijdschrift*. (21), Nr.2.

²² VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*), merupakan kongsi dagang yang mendapat dukungan politik maupun militer dari Pemerintah Belanda. Kongsi ini diberi hak-hak politik atas nama Kerajaan Belanda untuk menyatakan perang atau berdamai dengan para sultan di wilayah perdagangannya yang menolak sistem perdagangan monopoli. Dalam Abdul Syukur, *Historiografi Belandasentris : Pembentukan dan Perkembangannya*, Jurnal Sejarah Lontar, Vol 7 No. 2 Juli – Desember 2010, hlm. 41

²³ Dedi Supriadi, et.al, *Guru di Indonesia : Pendidikan, Pelatihan dan Perjuangannya Sejak Zaman Kolonial Hingga Era Reformasi*, (Jakarta : Depdikbud, 2003), hlm. 6-7

pencapaiannya terbatas pada kemampuan memahami Bible, kitab suci agama-agama Kristen, dan oleh pendidikan lanjutan hanya untuk mendidik guru dan pastor.²⁴

Sekolah pertama didirikan pada tahun 1817 yaitu sekolah *Europese Lagere School* (ELS) di Batavia (Jakarta), pendidikan ini setara untuk sekolah dasar, diperuntukkan untuk warga Belanda di Indonesia saja, namun seiring berjalannya waktu di tahun 1903 ELS mulai dibuka untuk pribumi priyayi dan warga Tionghoa di Indonesia.²⁵

Pada tahun 1867 didirikan *Hogere Burgerschool* (HSB) pertama di Jakarta, Tahun 1875 di Surabaya, dan tahun 1877 di Semarang, pendidikan ini setara dengan pendidikan menengah pertama ditempuh selama lima tahun, dan pada tahun 1903 didirikan kursus *Meer Uitgebreid Lager onderwijs* (MULO) ditempuh hanya dengan waktu tiga tahun. Dan pada tahun 1914 Kursus MULO diubah menjadi sekolah MULO.²⁶

Pada masa ini pendidikan tradisional di Indonesia telah ada, terutama pendidikan berbasis agama Islam yang tidak tersentuh oleh VOC. Materi pelajaran lebih pada kemampuan menulis, berhitung, dan membaca dalam bahasa Melayu yang menjadi bahasa perdagangan sehari-hari dimasa itu.²⁷ Dalam perkembangannya di masa ini masyarakat kalangan pribumi banyak mendirikan Yayasan pendidikan atas bentuk kepedulian dan inisiatif untuk memberikan pengajaran dan pengetahuan kepada masyarakat dengan berbagai tujuan, yaitu ada yang bermaksud untuk menebarkan paham keagamaan tertentu, menciptakan semangat perlawanan, dan ada juga yang sengaja mendirikan lembaga pendidikan karena semata-mata untuk memfasilitasi masyarakat pribumi karena cenderung mendapat diskriminatif dari sekolah-sekolah milik Pemerintah Hindia Belanda ketika itu.

Seperti Syarikat Dagang Islam tahun 1905 merupakan organisasi yang pertama kali lahir di Indonesia. Merupakan perkumpulan pedagang-pedagang islam yang menentang politik Belanda memberi keleluasaan masuknya pedagang asing untuk menguasai kompar ekonomi rakyat pada masa itu, Budi

²⁴ *Ibid.*, hlm. 7

²⁵ Sukardjo, Ukim Komarudin, *Landasan Kependidikan Konsep dan Aplikasinya*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 127

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Dedi Supriadi, et.al., *Op. Cit.*, hlm. 7

Utomo organisasi yang bersifat sosial, ekonomi, dan kebudayaan tahun 1908, perserikatan Muhammadiyah yang didirikan tanggal 18 November 1912, Yayasan Syarikat Oesaha Padang yang didirikan pada tahun 1919, Lembaga Pendidikan Diniyah Putri (1923), Nahdatul Ulama (NU) tahun 1926 merupakan organisasi Islam yang bergerak di bidang keagamaan, pendidikan, sosial dan ekonomi, Yayasan Taman Siswa pada tahun 1934, dan Yayasan Pendidikan lainnya yang didirikan oleh masyarakat pribumi Indonesia sebelum kemerdekaan.²⁸

Pada abad ke -19 tepatnya setelah VOC bubar pada tahun 1799, ditandai pendidikan di Indonesia ditangani langsung oleh Hindia Belanda. Dibubarkannya VOC di Indonesia mendorong perubahan sistem pemerintahan dari *indirect rule* ke *direct Rulle* (sistem pemerintahan tingkat langsung ke sistem pemerintahan langsung), membawa perubahan di mana kebijakan pendidikan menjadi tanggungjawab pemerintah kolonial Hindia Belanda. Kemudian di masa pemerintah Daendels tahun 1808, ia mengarahkan beberapa bupati-bupati di Jawa untuk mengorganisir sekolah-sekolah untuk anak-anak yang berasal dari pribumi dengan suatu kurikulum yang mencakup kultur Jawa dan agama sehingga anak-anak itu akan tumbuh hingga menjadi anak Jawa yang baik. Namun ironisnya kebijakan pemerintah kolonial Belanda untuk bidang pendidikan, hingga 3.5 dasawarsa pertama tidak menunjukkan kesediaannya untuk mengeluarkan banyak uang bagi pendidikan masyarakat lokal. Dan perhatian lebih kepada pendidikan anak-anak Belanda dan bangsa Eropa lainnya yang orang tuanya bekerja di Hindia Belanda.²⁹ Sehingga disamping pendirian ELS seperti di Cirebon, Semarang, Surakarta, Surabaya, Gresik tersebut oleh Pemerintah, juga oleh pihak swasta – swasta khususnya NZG yang sejak zaman VOC telah menunjukkan aktivitasnya yang tinggi dalam bidang pendidikan.³⁰

Setelah penjajahan Belanda di Indonesia berakhir, giliran Jepang yang melakukan penjajahan di Indonesia. Belanda mengalami kekalahan perang dengan pasukan Jepang. Penyerahan tanpa syarat pasukan Belanda kepada

²⁸ Muhammad Rifa'i, ***Sejarah Pendidikan Nasional Dari Masa Klasik Hingga Modern***, (Jogjakarta : Ar-Ruzz Media, 2011), hlm. 80. Baca juga Hasbullah, ***Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia***, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 58.

²⁹ Dedi Supriadi (ed), ***Op. Cit.***, hlm. 8

³⁰ Dadang Supardan, ***Menyikap Perkembangan Pendidikan Sejak Masa Kolonial Hingga Sekarang : Perspektif Pendidikan Kritis***, Jurnal Generasi Kampus, Volume 1, nomor 2, September 2008, hlm. 98

Jepang berlangsung dalam suatu perundingan di kalijati pada tanggal 8 Maret 1942.³¹ Penyerahan Belanda mengakibatkan penghentian semua bentuk perlawanan seluruh Indonesia. Sejak itu berakhirlah pemerintahan Belanda di Indonesia dan dengan resmi diletakkan kekuasaan kamaharajaan Jepang. Indonesia memasuki periode baru yaitu periode pendudukan militer Jepang.

Kebijakan pendidikan pada pemerintahan Jepang. Pada awal pendudukan Jepang, sekolah-sekolah ditutup, dan pada akhir April 1942 sekolah-sekolah dibuka kembali dengan sistem baru. Bekas sekolah desa (*volk school*), *vervlog school* (sekolah lanjutan), *volledige tweede klas school* (sekolah pribumi lengkap), dan *jeisjes vervolg school* (sekolah lanjutan putri) dibuka kembali dengan dasar undang-undang nomor 12.³²

Pendidikan pada masa pemerintah kolonial Belanda yang sebelumnya terkesan eksklusif dan hanya dapat diakses oleh golongan-golongan tertentu saja, yaitu golongan priyayi dan golongan-golongan keturunan Belanda sendiri kemudian dilebur bersama sekolah-sekolah partikelir yang ada saat itu. Peleburan ini dimaksudkan untuk meniadakan kastanisasi atau sifat eksklusif sekolah-sekolah pemerintah saat itu. Sebagai akibatnya, saat itu banyak sekolah-sekolah pemerintah dan sekolah-sekolah partikelir ditutup dan tidak diakui lagi keberadaannya. Pendidikan dalam konsep baru ini kemudian diperkenalkan sebagai bagian dari propaganda Jepang, bahwa pendidikan dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat.³³

Berdasarkan pada sejarah sebagaimana telah diuraikan di atas, cikal bakal lembaga pendidikan di Indonesia, lembaga pendidikan pertama kali didirikan, diselenggarakan dan di biyai oleh *Nederlands Zendelingen Genootschap* dan Gereja Kristen dari Belanda yang ikut dalam misi VOC, dan bukan oleh pemerintahan Belanda. Sementara pendidikan pada masyarakat pribumi telah berdiri pondok pesantren-pondok pesantren, dan dalam perkembangannya di tahun 1905 mulailah bermunculan organisasi-organisasi semacam Yayasan dan Perkumpulan di masyarakat yang untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan lembaga pendidikan, dengan berbagai tujuan yaitu untuk menebarkan paham

³¹ S. Silalahi, *Dasar-Dasar Indonesia Merdeka*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 29

³² Sugiyono, Aman, dkk, *Peta Jalan Pendidikan Indonesia*, Tim UNY, hlm 53

³³ *Ibid.*

keagamaan tertentu, semangat perlawanan, dan juga ada yang semata-mata mendirikan pendidikan untuk memfasilitasi masyarakat pribumi atas diskriminasi untuk mendapatkan pendidikan disekolah – sekolah yang didirikan NZG dan Gereja Kristen di masa pemerintahan Belanda.

Dalam sejarah perkembangan lembaga pendidikan juga telah terjadi buka tutup artinya lembaga pendidikan juga pernah mengalami penutupan atau berhenti beroperasi, dan juga pembukaan kembali. Perkembangan sejarah juga memperlihatkan bahwa Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan juga telah mengenal peleburan, penggabungan ataupun merubah identitas. Selain itu sejarah juga telah mempertegas bahwa lembaga pendidikan pertamakali didirikan dan didanai oleh organisasi yang didirikan oleh masyarakat baik dalam wadah seperti Yayasan ataupun perkumpulan, perserikatan, atau kongsi.

3.1.1.2.2. Perkembangan Sejarah Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Setelah Indonesia Merdeka

Sejarah lahirnya lembaga pendidikan di Indonesia, tidak lepas dari peran masyarakat melalui wadah Yayasan ataupun perkumpulan. Yayasan dan perkumpulan telah berkiprah di bidang pendidikan jauh sebelum Indonesia merdeka dan juga memperlihatkan telah diatur dalam suatu peraturan perundang - undangan meskipun masih sangat sederhana, dan hingga pada akhirnya pendidikan menjadi salah satu cita hukum (*recht idee*) dalam konstitusi. Berdasarkan penelusuran dasar hukum Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan pasca kemerdekaan dapat dijumpai dalam peraturan perundang - undangan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 Republik Indonesia dahulu tentang dasar-dasar pendidikan dan pengajaran di sekolah. Dalam Bab VIII yang mengatur tentang pendirian dan penyelenggaraan sekolah-sekolah, Pasal 11 ayat (2) menyatakan sekolah yang didirikan dan diselenggarakan oleh orang-orang atau badan-badan partikulir disebut sekolah partikulir. Dalam undang-undang ini Yayasan merupakan bagian yang dimaksud badan-badan partikulir.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 Republik Indonesia tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang No. 4 Tahun 1950 dari Republik

Indonesia dahulu Tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk seluruh Indonesia Presiden Republik Indonesia. Dalam penjelasan umum angka 12, menjelaskan "dan selanjutnya ternyata juga sifat demokrasi pada kedudukan sekolah-sekolah partikulir. Kemerdekaan mendirikan sekolah-sekolah partikulir leluasa sekali, dan tiap-tiap golongan penganut-penganut suatu aliran dapat mendirikan sekolah partikulir, sedang Pemerintah bersedia memberi sokongan."

Pasal 13 mengatur tentang sekolah Partikulir, pada ayat (1) menyatakan disini diakui hal aliran-aliran untuk mendirikan sekolah-sekolah yang memberikan pendidikan dan pengajaran yang sesuai dengan paham masing-masing. Ayat 2 : tidak memerlukan penjelasan lagi.

Pasal 27 mengatur tentang pengawasan dan pemeliharaan pendidikan dan pengajaran ayat 1 : berbeda sekali dengan sifat pengawasan di dalam jaman penjajahan, yang dahulu terutama ditujukan kepada usaha untuk mencari kesalahan-kesalahan, maka sifat pengawasan sekarang ini ialah untuk memberi pimpinan yang sebaik-baiknya. Ayat 2 : tidak memerlukan penjelasan lagi. Ayat 3 : badan pemeriksa ini mempunyai kewajiban terhadap sekolah-sekolah Negeri maupun sekolah-sekolah partikulir.

Peraturan Pemerintah telah mengatur tentang penyelenggaraan Perguruan Tinggi Swasta, salah satunya melalui PP No. 23 Tahun 1959 Tentang Peraturan Ujian Negara unsur mencapai gelar universitas bagi perguruan tinggi swasta. Pada Pasal 7 ayat (1) menyatakan untuk memperoleh gelar universitas bagi mahasiswa perguruan tinggi swasta, Pasal 8 menyatakan untuk memperoleh gelar universitas bagi mahasiswa perguruan tinggi swasta. Perguruan Tinggi Swasta yang memenuhi syarat adalah : a). Perguruan Tinggi tersebut berbentuk suatu badan hukum, Yayasan atau perhimpunan yang telah diakui oleh Pemerintah; b). telah didaftarkan peririannya pada Kementerian dan telah berjalan sekurang-kurangnya selama 3 tahun; c). tata pelajaran bagi tiap cabang; ilmu pengetahuan sama dengan tata pelajaran pada Fakultas Negara; dan d). susunan tenaga pengajar sama dengan susunan pengajar pada Fakultas negara dan mutu kecakapannya diakui oleh Fakultas Negara.

3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 Republik Indonesia tentang Perguruan Tinggi. Undang-undang ini merupakan undang-undang yang khusus mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan tinggi, keberadaan perguruan tinggi swasta diatur di dalam Pasal 3 yang menyatakan tentang penyelenggara Perguruan Tinggi dilakukan oleh : a). Pemerintah dan b). Badan swasta. Dalam undang – undang ini ada perubahan penyebutan istilah perguruan tinggi negara ke perguruan tinggi negeri dan sekolah partikulir dengan istilah Perguruan Tinggi Swasta.³⁴

Selain itu perkembangan pengaturan tentang Perguruan Tinggi Swasta dalam undang-undang juga sudah mulai komprehensif. Selain undang-undang secara khusus mengatur dalam judul undang-undang "tentang Perguruan Tinggi", dalam materi muatan undang-undang ini, antara perguruan tinggi negeri dengan perguruan tinggi swasta juga telah dipisahkan dengan cukup lengkap. Sebagaimana dalam ketentuan – ketentuan berikut :

Dalam undang-undang ini menyatakan bahwa perguruan tinggi negeri merupakan perguruan tinggi milik dan diselenggarakan oleh negara, yang pendiriannya dilakukan oleh Presiden. Sedangkan tentang pendidikan tinggi swasta, undang-undang ini menyatakan mengakui hak warga negara penduduk untuk mendirikan perguruan tinggi swasta.³⁵

Lebih lanjut tentang syarat-syarat pendirian perguruan tinggi swasta harus memenuhi persyaratan sebagai berikut : memberitahukan tentang berdirinya perguruan tinggi swasta kepada menteri dengan menyampaikan akta Notaris pendirian badan hukum yang menyelenggarakannya, anggaran dasar, harta kekayaan dan/atau sumber pendapatan yang diperuntukkan penyelenggaraan perguruan tinggi tersebut, rencana pelajaran dan daftar tenaga pengajar yang memuat riwayat pendidikan dan pekerjaan masing-masing pengajar serta pelajaran yang diberikannya. Dengan sungguh-

³⁴ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 Republik Indonesia tentang Perguruan Tinggi, menyatakan : ayat (1) Perguruan Tinggi Negeri ialah Perguruan Tinggi yang dimiliki dan diselenggarakan oleh Negara; ayat (2) Pendirian Suatu Perguruan Tinggi Negeri

³⁵ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 Republik Indonesia tentang Perguruan Tinggi, menyatakan : Undang-undang ini mengakui hak warga negara penduduk untuk mendirikan Perguruan Tinggi Swasta.

sebenarnya menyatakan bahwa perguruan tinggi swasta tersebut berdasarkan Pancasila dan manifesto politik Republik Indonesia.³⁶

Bentuk perguruan tinggi dalam undang-undang ini juga telah diatur, meliputi bentuk : universitas, institut, sekolah tinggi, akademi, dan bentuk lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, sebagaimana hal ini diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 Republik Indonesia tentang Perguruan Tinggi. Namun dalam pegaturannya belum memberi rincian secara detail tentang batasan-batasan bentuk perguruan tinggi.

4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 Republik Indonesia tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-undang ini disusun sebagai bentuk upaya pemenuhan kebutuhan dan tuntutan perkembangan pendidikan nasional sebagai satu sistem. Sebagai pengganti dari undang-undang sebelumnya yaitu : a). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 Tentang Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, b). Undang-undang Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 dari Republik Indonesia Dahulu tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah Untuk Seluruh Indonesia, c). Undang-undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi dan Undang-undang Nomor 19 PNPS Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila.

Dalam undang-undang ini tentang bentuk Perguruan Tinggi diatur dalam ketentuan Pasal 16, dan juga telah dilakukan pendefinisian dari masing-masing bentuk tentang universitas, institut, sekolah tinggi, akademi.

Selain itu juga telah diatur tentang syarat-syarat dan tata cara pendirian, struktur perguruan dan penyelenggara pendidikan tinggi, yang peraturan selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.

³⁶ Pasal 23, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 Republik Indonesia tentang Perguruan Tinggi, menyatakan : untuk menyelenggarakan Perguruan Tinggi Swasta berkewajiban selambat-lambatnya dalam waktu enam bulan terhitung mulai Perguruan Tinggi tersebut didirikan memenuhi syarat-syarat di bawah ini :

memberitahukan tentang berdirinya Perguruan Tinggi Swasta kepada Menteri dengan menyampaikan akta Notaris pendirian badan hukum yang menyelenggarakannya, Anggaran Dasar, harta kekayaan dan/atau sumber pendapatan yang diperuntukkan penyelenggaraan Perguruan Tinggi tersebut, rencana pelajaran dan daftar tenaga pengajar yang memuat riwayat pendidikan dan pekerjaan masing-masing pengajar serta pelajaran yang diberikannya. Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa Perguruan Tinggi Swasta tersebut berdasarkan Pancasila dan Manifesto Politik Republik Indonesia

5. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Republik Indonesia tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang menimbulkan pro kontra di masyarakat, antara lain sejumlah pasal dalam UU Sisdiknas justru memberikan beban kepada masyarakat untuk mengurus pendidikan. Antara lain pasal 6 ayat (2) UU Sisdiknas yang berbunyi : "Setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan". Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas telah menempatkan BHP menjadi hal yang imperatif. Seluruh penyelenggara pendidikan harus berbentuk badan hukum pendidikan dengan karakteristik BHP.

Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan Putusan Nomor 021/PUU-IV/2006 telah memberikan catatannya yakni agar Undang-Undang mengenai badan hukum pendidikan sesuai dengan UUD 1945 harus memperhatikan empat aspek antara lain (1) aspek fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, kewajiban negara dan pemerintah dalam bidang pendidikan, (2) aspek filosofis yakni mengenai cita-cita untuk membangun sistem pendidikan nasional yang berkualitas dan bermakna bagi kehidupan bangsa aspek sosiologis yakni realitas mengenai penyelenggaraan pendidikan yang sudah ada termasuk yang diselenggarakan oleh berbagai Yayasan, perkumpulan, dan sebagainya, serta aspek yuridis yakni tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan badan hukum; (3) aspek pengaturan mengenai badan hukum pendidikan haruslah merupakan implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan, sehingga tidak memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik; dan (4) aspek aspirasi masyarakat. Namun kenyataannya, jiwa UU BHP tidak memperhatikan aspek-aspek tersebut dan pada akhirnya bertentangan dengan jiwa dan semangat UUD 1945.³⁷

³⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009.

Dengan putusan Amar putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 antara lain sebagai berikut :³⁸

1. Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) sepanjang frasa, "... bertanggung jawab" adalah konstitusional sepanjang dimaknai "... ikut bertanggung jawab", sehingga pasal tersebut selengkapny menjadi, "Setiap warga negara ikut bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan";
2. Menyatakan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) konstitusional sepanjang frasa "badan hukum pendidikan" dimaknai sebagai sebutan fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu;
3. Menyatakan Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Menyatakan Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Republik Indonesia tentang Pendidikan Tinggi.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, merupakan amanat dari salah satu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009. Dalam undang-undang ini, Yayasan

³⁸ *Ibid.*

ditempatkan sebagai badan penyelenggara, diatur dalam ketentuan pasal 60 ayat (2) dan (3), bahwa Perguruan Tinggi Swasta yang didirikan oleh masyarakat diselenggarakan dengan bentuk badan penyelenggara dengan naungan badan hukum yang berprinsip nilaba dan wajib memperoleh izin menteri. Badan hukum dimaksud dapat berbentuk Yayasan, perkumpulan, atau bentuk lain yang sesuai dengan peraturan perundang - undangan.³⁹

Berdasarkan pada perkembangan pengaturan tentang Pendidikan Tinggi khususnya yang diselenggarakan oleh masyarakat atau disebut dengan Perguruan Tinggi Swasta. Dalam perkembangan pengaturannya terkait dengan pendirian, penggabungan dan pencabutan izin. Pada peraturan perundang - undangan sebelumnya belum mengatur tentang pendirian Perguruan Tinggi Swasta, dan baru pada UU No. 12 Tahun 2012 inilah dirumuskan tentang materi muatan tentang penggabungan, perubahan dan pencabutan izin PTS. Hal ini sesuai dengan perkembangan institusi jumlah pendidikan yang pada waktu itu jumlah pendidikan tinggi yang masih sangat terbatas yang tidak sebanding dengan besarnya kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sehingga pemerintah masih membuka kran lebar-lebar bagi pengembangan pendirian pendidikan tinggi, namun pada saat ini semakin jumlah pendidikan tinggi yang terus meningkat, dan tanpa diperhatikannya pada aspek penyebaran kebutuhan pendidikan tinggi bagi masyarakat secara tepat akan berpotensi menumpuknya Perguruan Tinggi pada suatu wilayah tertentu.

3.2. Makna Penggabungan Bagi Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan Tinggi

3.2.1. Sejarah Dan Latar Belakang Penggabungan Badan hukum Di Dunia

Hasil penelusuran pada beberapa literatur yang membahas tentang Penggabungan yang dikenal dengan istilah *Merger*, selalu berkaitan dengan badan hukum yang bersifat *profit oriented*, yakni badan hukum yang bertujuan mencari keuntungan. Dan pada umumnya terjadi pada badan hukum berbentuk perseroan terbatas (PT). Dari beberapa literatur yang membahas tentang

³⁹ Pasal 60 ayat (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

penggabungan Perseroan Terbatas, juga tidak lepas dari istilah Peleburan (*Konsolidasi*) dan Pengambilalihan (*Akuisisi*). Dan sejarah penggabungan, peleburan dan pengambilalihan ini pertama kali muncul dan bertalian erat dengan negara Amerika Serikat, yang ditandai dengan terjadinya gelombang *merger* (*merger waves*), yaitu merupakan cerminan sejarah perjalanan *merger* di dunia.

Sejarah perjalanan merger (gelombang merger/*merger wave*) di dunia dalam beberapa literatur terdapat perbedaan-pentahapan, perbedaan tersebut karena tergantung dari sudut pandang dan penekanan dari pihak yang melakukan pengelompokan. Dan pada penelitian ini digunakan periode-periode *merger* dalam lintas sejarah hukum tentang *merger* di USA yang dikelompokkan oleh Weston, dengan periode berikut :⁴⁰ 1). Periode tahun 1895-1904; 2). Periode tahun 1922- 1929; 3). Periode tahun 1940 – 1947; 4). Periode tahun 1960-an; dan 5). Periode sejak tahun 1976.

Dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Periode tahun 1895 -1904

Dalam masa peralihan abad-19 ke abad 20 ini, banyak *merger* di lakukan dalam bentuk *merger* horizontal, khususnya oleh perusahaan-perusahaan manufaktur alat berat (*heavy manufacturing industries*). Pada masa ini pertumbuhan ekonomi di USA sangat bagus, sehingga *merger* pun banyak dilakukan, dan puncaknya adalah di tahun 1899.

Pada tahun 1904 gelombang merger mulai berakhir dan pada saat ini mulai terjadi resesi ekonomi. Selain itu juga ditandai dengan dikeluarkannya keputusan Mahkamah Agung dalam bulan Maret 1904 dalam kasus *the Northern Securities* yang menyatakan bahwa ada kemungkinan *merger* bertentangan dengan Undang-undang Anti Monopoli berupa *the Sherman Act*. Dalam hal ini terkenal dengan istilah *merger for monopoly*.⁴¹

2. Periode tahun 1922-1929

Merupakan gelombang gerakan *merger* kedua di USA, terjadi antara tahun 1922 sampai tahun 1929. Perkembangan *merger* menunjukkan ada

⁴⁰ J. Fred Weston, et al. ***Merger, Restructuring, and Corporate Control***, Englewood Cliffs, New Jersey, USA : Prentice Hall, Inc., 1990, hlm. 8.

⁴¹ Pasal 1 angka 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999. Definisi monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau penggunaan jasa tertentu oleh 1 (satu) pelaku usaha atau 1 (satu) kelompok pelaku usaha.

korelasi positif dengan perkembangan ekonomi dan bisnis di negeri yang bersangkutan. Sebab, era kebangkitan *merger* pada fase ini dimulai bersamaan dengan saat dimulainya kebangkitan kembali perkembangan ekonomi dan bisnis di USA di sekitar tahun 1922 dan berakhir pada saat terjadi *slow down* ekonomi dan bisnis di sekitar tahun 1929.

Perkembangan *merger* dalam era kedua ini lebih banyak *merger* dilakukan dalam bidang-bidang *public utilities, banking*, pengolahan makanan, industri kimia, dan bidang pertambangan. Karena itu, model *merger* yang terjadi dalam era kedua ini adalah "*merger* perluasan produk" (*product extension mergers*) seperti *merger* dalam kasus berikut ini : IBM., Allied Chemical., General Food.

Berbagai *merger* untuk perluasan pasar seperti *merger* dalam bidang retail makanan, toko serba ada, bioskop *motion picture*, dan *merger* vertikal dalam bidang industri logam dan pertambangan. Sehingga, dalam era ini, yang menjadi masalah bukan lagi "*merger* untuk monopoli" seperti pada era kebangkitan *merger* pada era pertama, tetapi telah berubah menjadi *merger* untuk oligopoly.⁴²

3. Periode tahun 1940-1947

Dalam periode ini merupakan awal pasca perang dunia kedua, sehingga juga tidak terlalu banyak *merger* yang dilakukan di USA. Kalaupun ada *merger*, itu dilakukan dengan motif-motif konvensional. Bentuk *merger* yang dilakukan banyak *merger* vertikal, dan pelaksanaan *merger* tersebut sangat dimotivasi oleh adanya peraturan pemerintah dan kebijaksanaan fiskal saat itu.

4. Periode tahun 1960-an

Periode ini perkembangan *merger* dari sudut pandang hukum, menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Tepatnya sebelum masuk tahun 1950, *Clayton Act* tidak melarang pengambilalihan "aset" perusahaan. Pada waktu itu, yang dilarang hanyalah pengambilalihan "saham" perusahaan. Karena

⁴² Praktik oligopoly umumnya dilakukan sebagai salah satu upaya untuk menahan perusahaan-perusahaan potensial untuk masuk ke dalam pasar. Selain itu juga bertujuan untuk menikmati laba normal di bawah tingkat maksimum dengan menetapkan harga jual terbatas, sehingga menyebabkan kompetisi harga di antara pelaku usaha yang melakukan praktik oligopoly menjadi tidak ada. Dalam Anna Marina, DIdin Fatihudin, *Pasar Oligopoli di Indonesia (Kasus Trading Term dan Dominansi Carrefour pada Pasar Ritl Modern di Indonesia)*, Jurnal Balance Economics, Bussiness, Management and Accounting, Th. V/No.09/uli/2008 Published by Faculty of Economic Muhammadiyah Surabaya.

itu, banyak pengambilalihan aset perusahaan yang dilakukan dengan melanggar prinsip hukum anti monopoli tetapi tidak dapat dijerat oleh hukum. Misalnya dalam kasus *United States v. Columbia Steel* (1948) di mana *Columbia Steel Company* mengambil alih pesaingnya yaitu perusahaan *Consolidated Steel* dengan jalan mengambil alih aset-asetnya. Waktu itu, pemerintah mencoba menghalangi pengambilalihan aset tersebut dengan dalih bertentangan dengan Undang-Undang Anti Monopoli (*Sherman Act*), tetapi pemerintah kalah dalam perkara tersebut, karena pengambilalihan aset, sungguhpun melanggar prinsip persaingan sehat, tetapi tidak dapat dijerat dengan perundang-undangan tentang monopoli. Baru kemudian dalam tahun 1950, Kongres mengamendirkan Pasal 7 dari *Clayton Act* sehingga karenanya pengambilalihan aset yang bertentangan dengan prinsip persaingan sehat dapat dijerat dengan perundang-undangan anti monopoli. Dan kasus pertama setelah perubahan undang-undang (Pasal 7 *Clayton Act* yang sudah diamendirkan) tersebut adalah kasus *Pillsbury Mills*, sebuah perusahaan tepung gandum nomor dua tersebar di USA yang mencoba mengambil alih saham dan aset dua perusahaan tepung gandum lainnya. Dan pengambilalihan tersebut digugat dan dimenangkan oleh *Federal Trade Commission* dalam bulan Juni 1952.

Dalam periode tahun 1960-an, jumlah *merger* horizontal dan vertikal semakin berkurang, sebaliknya *merger* konglomerat naik jumlahnya. Di sekitar tahun 1967 sampai tahun 1969, di mana dalam periode ini merupakan puncak aktivitas *merger*, banyak terjadi *merger* konglomerat yaitu *merger* "perluasan produk" sementara untuk *merger* perluasan pasar pada periode ini tidak begitu signifikan. Sebagaimana diketahui di sekitar tahun 1967-1969 tersebut di USA terjadi booming ekonomi, sehingga *merger* pun sangat banyak dilakukan dan setelah tahun 1969 kegiatan ekonomi mulai menurun dan jumlah *merger* pun menurun pula.

Banyak terjadinya *merger* konglomerat dalam periode tahun tersebut juga karena dipengaruhi terbitnya undang-undang baru di USA *The Celler-Kefauver Act* tahun 1950, peraturan tersebut mengamendirkan ketentuan Pasal 7 *The Clayton Act* tahun 1914. Dengan terbitnya undang-undang baru ini, maka pembelian "aset" dapat dijerat dengan Undang-Undang Anti Monopoli, yang sebelumnya hanya dapat menjerat pembelian "saham" saja. Karena itu, menghindari Undang-

Undang Anti Monopoli, tidak lagi dilakukan *merger* vertikal dan *merger* horizontal. Sebaliknya adalah semakin banyak dilakukannya *merger* konglomerat, yang mengarah kepada diversifikasi produk.

5. Periode sejak tahun 1976

Dalam periode sejak tahun 1976 dapat dikatakan merupakan periode di USA di mana *merger* terjadi secara gila-gilaan. Pada masa inilah muncul banyak *corporate raider* terkenal, yang melaksanakan pekerjaannya berupa mengutak-atik dan membongkar pasang perusahaan, untuk diperjual belikan dalam bentuk *Leveraged Buyouts* (LBO). Keadaan bisnis perusahaan sangat disukai. Masyarakat bisnis sudah menjadi masyarakat "kasino".

Perkembangan ekonomi dan bisnis di USA sejak tahun 1976 ini sangat pesat dan berlangsung dalam waktu yang panjang, setelah terjadi resesi di sekitar tahun 1974-1975. Karena itu, tidaklah mengherankan jika angka-angka statistik pun menunjukkan bahwa *merger* di era ini dihitung per tahun sangat banyak terjadi dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Dalam era setelah tahun 1976 ini, *merger* banyak dilakukan dalam bidang-bidang industri jasa, seperti dalam bidang *banking*, *finance*, asuransi, perkulakan, retail, *broadcasting*, dan *health care*. Demikian juga banyak dilakukan *merger* pada era ini dalam bidang pemberdayaan *natural resources*.

Dalam era ini, *merger* di bidang perbankan banyak dilakukan *merger* untuk memenuhi perkembangan pasar perbankan yang bersifat *interstate*, perluasan pasar dan perluasan produk, sehingga perlu semacam "konsensus" di antara bank-bank peserta *merger*.

Bahkan di tahun 1980-an, dapat dikatakan merupakan zaman keemasan bagi kegiatan *merger* perusahaan ini. Demam *merger* di era tersebut terjadi karena dicetuskan antara lain oleh faktor-faktor sebagai berikut: a). Kondisi *Stock Market* yang relatif sedang terdepresi; b). Tingkat inflasi yang tinggi yang tidak diperkirakan sebelumnya. c). Toleransi presiden Ronald Reagan kepada tindakan *merger*. Di masa inilah (1980-an) terjadi *merger* atau akuisisi dalam jumlah yang sangat besar.

Sejarah merger sangat inheren dengan terjadinya gelombang merger (*merger waves*) di Amerika Serikat yang dapat diklasifikasikan dalam 4 (empat) fase gelombang merger sebagai berikut :⁴³

1. Gelombang merger pertama terjadi dalam rentang waktu tersebut, dimana terdapat 8 (delapan) industri yang mengalami aktivitas merger yang paling besar. Periode merger ini disebut juga terjadinya monopoli yang besar.
2. Gelombang merger kedua yang terjadi dalam rentang waktu tersebut, banyak merger terjadi struktur industri yang oligopolistik.
3. Gelombang merger ketiga terjadi dalam rentang waktu ini disebut juga dalam periode merger konglomerat (*conglomerate merger*).
4. Gelombang merger keempat dengan karakteristik yang nampak yaitu merger secara paksa (*hostile merger*).

3.2.2. Sejarah dan Latar Belakang Penggabungan Badan Hukum di Indonesia

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas merupakan tonggak sejarah tentang hukum penggabungan dalam hukum positif di Indonesia. Undang-undang inilah yang pertama mengatur tentang penggabungan di tingkat undang-undang yang mulai mengatur dengan lumayan komprehensif di tingkat undang-undang. Meskipun sebelumnya ada pengaturan penggabungan tetapi hal tersebut lebih bersifat sektoral pada level pengaturannya di bawah undang-undang. Sehingga tentang sejarah hukum penggabungan di Indonesia dibagi ke dalam 2 (dua) periode yaitu : 1). Periode Pra UU Perseroan Terbatas, dan 2). Periode Pasca UU Perseroan Terbatas.

1. Sejarah merger Pra UU PT

Praktik merger di Indonesia sebelum belakunya undang-undang perseroan terbaas yaitu UU Nomor 1 Tahun 1995 pada dasarnya didasari pada dasar hukum berikut : a). Dasar hukum kontrak dan b). Dasar hukum bidang usaha khusus.

⁴³ Cornelius Simanjuntak, *Hukum merger Perseroan Terbatas, Teori dan Praktek*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 15

a. Dasar hukum kontrak

Dasar hukum kontrak ada dua ketentuan dalam KUH Perdata khususnya buku ke-III yang berlaku terhadap suatu merger, yaitu sebagai berikut : pertama, ketentuan tentang perikatan pada umumnya. Dalam KUH Perdata tidak diatur secara khusus mengenai perjanjian merger ini, jadi tidak ada satu pasal yang berbicara tentang perjanjian merger. Akan tetapi dalam KUH Perdata tersebut vide buku ke-III terdapat ketentuan umum tentang perikatan yang diberlakukan terhadap setiap jenis perjanjian, termasuk perjanjian merger. Ketentuan umum mengenai perikatan ini diatur mulai Pasal 1233 sampai dengan Pasal 1456.

Berdasarkan pada ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, maka misalnya mengenai syarat sahnya suatu perjanjian, kekuatan berlakunya perjanjian, akibat hukum dari perjanjian, macam-macam perjanjian, hapusnya perikatan, semuanya berlaku suatu perjanjian merger. Kedua, dalam suatu deal merger antar-perusahaan seringkali (walaupun tidak selamanya) dalam teknik pelaksanaan di perlukan juga adanya jual beli saham, itu sebabnya dalam Pasal 11 dari Keputusan Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, ditentukan bahwa salah satu dokumen yang harus dilampirkan dalam mengajukan permohonan untuk memperoleh izin merger (izin tetap) di samping akta perjanjian merger adalah akta jual beli saham. Sebagaimana di ketahui bahwa untuk suatu perjanjian jual beli, termasuk jual beli saham, di samping berlaku ketentuan umum tentang perikatan yang terdapat di bagian awal dari buku ke-II KUH Perdata sebagaimana telah disebutkan di atas, maka berlaku pula ketentuan khusus mengenai jual beli, yang terdapat mulai dari Pasal 1457 sampai dengan dan termasuk Pasal 1540 KUH Perdata. Namun demikian, teknis pelaksanaan merger antara dua perusahaan, sering juga dipakai metode *inbrens* saham bersama-sama dengan atau sebagai gantinya jual beli saham tersebut. Dalam hal ini kadang-kadang juga dibaut apa yang disebut "perjanjian *inbrens*".

b. Dasar hukum bidang usaha khusus.

Pada perseroan terbatas bidang tertentu yang mempunyai dasar hukum tersendiri sebelum adanya UU No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas

adalah pada bidang perbankan, untuk merger di bidang perbankan, yang diatur dalam peraturan perundang - undangan berikut :

- 1) Keputusan Menteri Keuangan No.Kep 614/MK/II/B/1971, mengenai Pemberian Kelonggaran Perpajakan Kepada bank-bank Swasta Nasional yang Melakukan Penggabungan (*Merger*).
- 2) Keputusan Menteri Keuangan No. 278/KMK.01/1989, tanggal 25 Maret 1989, tentang Peleburan dan Penggabungan Usaha Bank.
- 3) Surat Edaran Bank Indonesia No. 21/15/BPPP, tanggal 25 Maret 1989, tentang Peleburan Usaha dan Penggabungan Usaha bagi Bank Umum Swasta Nasional, Bank Pembangunan dan Bank Perkreditan Rakyat.
- 4) Keputusan Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993, tanggal 26 Februari 1993, tentang Persyaratan dan Tata Cara *Merger, Konsolidasi* dan *Akuisisi* Bank. Keputusan No. 222 ini menggantikan Keputusan No. 278/KMK.01/1989 tersebut di atas dan *Akuisisi* Bank.

Praktik Penggabungan (*marger*), pengambilalihan (*akuisisi*) dan peleburan (*konsolidasi*), juga terjadi ketika pemerintah Republik Indonesia membongkar pasang perusahaan-perusahaan Belanda yang dinasionalisasi pada penghujung dekade 1950-an. Ketika itu pula, *The Big Five* perusahaan Belanda dipasang oleh pemerintah RI. *The Big Five* tersebut adalah : *Borsumij, Jacoberg, Geo Wehry, Lindeteves, dan Internatio*.⁴⁴

2. Sejarah merger Pasca UU PT

Undang-undang No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, telah mengatur tentang merger lumayan komprehensif. Dan undang-undang ini dicatat dalam sejarah hukum bisnis bidang era kepastian hukum bagi tindakan penggabungan Perseroan Terbatas. Pengaturan merger dalam undang-undang tersebut diatur dalam Pasal 102 hingga dengan Pasal 109 plus Pasal 76 mengenai *quoroum* dan *voting* dalam rapat umum pemegang saham, yang selanjutnya dalam perkembangan sejarah disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁴⁴ Munir Fuady, *Hukum Tentang Akuisisi...*, *Op. Cit.*, hlm. 37

3.2.3. Sejarah Penggabungan Lembaga Perguruan Tinggi di Indonesia

Penggabungan, peleburan, perubahan nama, pemisahan perguruan tinggi juga telah dipraktikkan di Indonesia, meskipun belum ada peraturan yang mengatur secara jelas sebagaimana dalam undang-undang Perseroan Terbatas. Namun praktik penggabungan, peleburan, perubahan nama, pemisahan perguruan tinggi telah dikenal sejak masa pemerintahan Hindia Belanda.

Pada akhir abad 19 yaitu di tahun 1898 sekolah *Dokter-Djawa School* yang didirikan oleh Belanda pada tahun 1851, di lakukan perubahan nama menjadi *School tot Opleiding van Indische Artsen (School of Medicine for Indigenous Doctors)* atau dikenal juga sebagai STOVIA pada akhir abad ke 19 yaitu di tahun 1989. Dan pada tahun 1927 sekolah ini ditutup, namun diikuti dibangunnya sekolah kedokteran dengan empat sekolah tinggi lain di beberapa kota di Jawa.⁴⁵

Sekolah tinggi tersebut adalah *Technische Hoogeschool te Bandoeng* (Fakultas Teknik) yang berdiri di Bandung pada 1920, *Recht Hoogeschool* (Fakultas Hukum) di Batavia pada 1924, *Faculteit der Letteren en Wijsbegeerte* (Fakultas Sastra dan Kemanusiaan) di Batavia pada 1940, dan setahun kemudian dibangunlah *Faculteit van Landbouwweteschap* (Fakultas Pertanian) di Bogor. Lima sekolah tinggi tersebut merupakan pilar dalam menciptakan *the Nood-universiteit* (Universitas Darurat), yang dibangun pada tahun 1946.⁴⁶

Berdasarkan penelusuran sejarah berdirinya Universitas Airlangga tahun 1945, tidak terpisah dari cikal bakal adanya perguruan tinggi di Indonesia yaitu sekolah "*Dokter Djawa School*".⁴⁷ Lembaga ini direorganisasi sehingga pada tahun 1902 berubah menjadi *School Tot Opleiding van Indische Artsen* (STOVIA). Dan sebelas tahun kemudian dengan berdasarkan Keputusan Pemerintah "*Besluit van de Gouverneur van Netherlandsch Indie*" Nomor 4211 tanggal 8 Mei 1913, didirikan Sekolah Dokter di Surabaya yang diberi nama *Netherlandsch Indische Artsen School* (NIAS). Pada tahun 1928 bahkan didirikan *School Tot Opleiding van Indische Tandartsen* (STOVIT) yang merupakan sekolah kedokteran gigi.⁴⁸

⁴⁵ <https://www.ui.ac.id/tentang-ui/sejarah.html>

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ <https://www.unair.ac.id/site/menu/show/6/sejarah.html>

⁴⁸ *Ibid.*

Pada masa kolonial Jepang, baik STOVIA di Jakarta dan NIAS di Surabaya ditutup tahun 1942, kemudian dilebur menjadi "*Ika Dai Gaku*". Pada tahun 1945 setelah kekuasaan Jepang berakhir, pemerintah RI mengambil alih serta mengganti nama menjadi Perguruan Tinggi Kedokteran RI. Tetapi pada masa agresi Belanda perguruan itu sempat ditutup, dan tahun 1948 diganti dengan nama dengan *Faculteit der Geneeskunde* Cabang Surabaya yang merupakan cabang dari Fakultas Kedokteran *Universitet Indonesia*.⁴⁹

Baru kemudian berdasar Peraturan Pemerintah RI Nomor 57 Tahun 1954 tentang Pendirian Universitas Airlangga per tanggal 1 November 1954, Fakultas Kedokteran dan Lembaga Ilmu Kedokteran Gigi di Surabaya dipisahkan dari "induknya" yaitu *Universitet* Indonesia. Pada tanggal 10 November 1954 Presiden RI Dr. Ir. Soekarno meresmikan berdirinya Universitas Airlangga sebagai Perguruan Tinggi Negeri (PTN) ketiga di Indonesia setelah Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada.⁵⁰

Selanjutnya berdirinya Universitas Hasanudin, dimulai dari peleburan beberapa unit Program Kursus B.1 dari Yayasan Perguruan Tinggi Makassar, menjadi cikal bakal Fakultas Sastra Universitas Hasanuddin yang secara resmi terbentuk sesuai SK menteri PP dan K tanggal 3 Nopember 1960.⁵¹ Mendahului SK Menteri PP dan K tanggal 3 Desember 1960 No. 102248/UU/1960 perihal Pembentukan Fakultas Sastra Universitas Hasanuddin.⁵²

Fakultas Sosial Politik Universitas Hasanudin sesuai dengan SK Menteri P & K tertanggal 30 Januari 1961 No. A. 4692/U.U.41961, berlaku mulai 1 Februari 1961. Pada awalnya fakultas ini merupakan Perguruan Tinggi Swasta yang bernama Fakultas Tata Praja Universitas 17 Agustus 1945 yang didirikan oleh Mr. Tjia Kok Tjiang.⁵³

Pada tanggal 10 Oktober 1963 berdiri Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan (FKHP) yang berstatus swasta didekani oleh Drh. Achmad Dahlan dengan Pembantu Dekan I, II masing - masing Drh. Muh. Gaus Siregar dan Andi Baso Ronda, B. Agr.Sc. Terhitung mulai tanggal 1 Mei 1964 fakultas swasta

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² <http://www.unhas.ac.id/proposed/content/sejarah-singkat>

⁵³ *Ibid.*

tersebut dinegerikan menjadi Fakultas Peternakan Universitas Hasanuddin melalui SK Menteri PTIP No. 37 11964 Tanggal 4 Mei 1964.⁵⁴

Sejarah Universitas Sumatera Utara (USU) dimulai dengan berdirinya Yayasan Universitas Sumatera Utara pada tanggal 4 Juni 1952. Pendirian Yayasan ini dipelopori oleh Gubernur Sumatera Utara untuk memenuhi keinginan masyarakat Sumatera Utara khususnya dan masyarakat Indonesia umumnya.⁵⁵

Pada tanggal 20 November 1957, USU diresmikan oleh Presiden Republik Indonesia Dr. Ir. Soekarno menjadi universitas negeri yang ketujuh di Indonesia. Pada tahun 1959, dibuka Fakultas Teknik di Medan dan Fakultas Ekonomi di Kutaradja (Banda Aceh) yang diresmikan secara meriah oleh Presiden R.I. kemudian disusul berdirinya Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan (1960) di Banda Aceh. Sehingga pada waktu itu, USU terdiri dari lima fakultas di Medan dan dua fakultas di Banda Aceh.⁵⁶

Dalam perkembangannya, beberapa fakultas di lingkungan USU telah menjadi embrio berdirinya tiga perguruan tinggi negeri baru, yaitu Universitas Syiah Kuala di Banda Aceh, yang embrionya adalah Fakultas Ekonomi dan Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan USU di Banda Aceh. Kemudian disusul berdirinya Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP) Negeri Medan (1964), yang sekarang berubah menjadi Universitas Negeri Medan (UNIMED) yang embrionya adalah Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan USU. Setelah itu, berdiri Politeknik Negeri Medan (1999) yang semula adalah Politeknik USU.⁵⁷

Universitas Brawijaya berkedudukan di Kota Malang, Jawa Timur, didirikan pada tanggal 5 Januari 1963 dengan Surat Keputusan Menteri Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan (PTIP) Nomor 1 Tahun 1963, dan kemudian dikukuhkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 196 Tahun 1963 tertanggal 23 September 1963.⁵⁸

Universitas ini semula berstatus swasta, dengan embrio sejak tahun 1957, yaitu berupa Fakultas Hukum dan Fakultas Ekonomi yang merupakan cabang Universitas Swasta Sawerigading, Makasar. Kedua fakultas itu perkembangannya nampak kurang menggembirakan, sehingga di kalangan mahasiswa timbul

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ <https://www.usu.ac.id/id/temukan-sejarah-sejarahusu.html>

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ <https://ub.ac.id/id/about/history/>

keresahan.⁵⁹ Dan pada tanggal 10 Mei 1957, para petinggi Pemerintah Kota mengadakan rapat di Balaikota Malang guna menindaklanjuti ide untuk membentuk perguruan tinggi negeri. Pertemuan tersebut diprakarsai oleh Ketua DPRD dengan melibatkan para tokoh masyarakat dan pemerintahan kota Malang, dengan agenda membahas rencana pembentukan universitas milik Kotapraja (*Gemeentelijke Universiteit*).⁶⁰ yang diharapkan lebih dapat menjamin masa depan para mahasiswa.⁶¹

Sebagai langkah pertama ke arah itu, dibentuklah Yayasan Perguruan Tinggi Malang pada tanggal 28 Mei 1957, Yayasan ini kemudian membuka Perguruan Tinggi Hukum dan Pengetahuan Masyarakat (PTHPM) pada tanggal 1 Juli 1957. Mahasiswa dan dosen PTHPM terdiri dari bekas mahasiswa dan dosen Fakultas Hukum Universitas Sawerigading. Dan hampir dalam waktu yang bersamaan sebuah Yayasan lain, yakni Yayasan Tinggi Ekonomi Malang mendirikan Perguruan Tinggi Ekonomi Malang yang disingkat (PTEM),⁶² pada tanggal 15 Agustus 1957 dengan akta notaris nomor 26. Yayasan Perguruan Tinggi Ekonomi Malang (YPTM) dalam melakukan aktivitas perkuliahan juga dilakukan di Balaikota Malang.⁶³

Berdasarkan UU No. 22 tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi, telah mensyaratkan jumlah maupun jenis fakultas yang harus dipenuhi untuk membentuk suatu universitas. Guna kepentingan tersebut pemerintah Kotapraja Malang dan Yayasan mengupayakan penggabungan perguruan tinggi yang ada di Malang, yakni PTEM dan STKM (Sekolah Tinggi Kedokteran Malang), namun STKM menolak bergabung.⁶⁴ Yang pada akhirnya pada tanggal 1 Januari 1974 bergabung menjadi Fakultas Kedokteran Universitas Brawijaya berdasar pada Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. : 001/O/1974 tanggal 1 Januari 1974.⁶⁵

Guna mempermudah penggabungan tersebut, dilakukan perubahan nama menjadi Universitas Brawijaya. Dari nama-nama yang diusulkan kepada Presiden Republik Indonesia meliputi "Tumapel", Kertanegara, dan "Brawijaya", akhirnya

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ <https://situsbudaya.id/sejarah-universitas-brawijaya/>

⁶¹ <https://ub.ac.id/id/about/history/>

⁶² *Ibid.*

⁶³ <https://situsbudaya.id/sejarah-universitas-brawijaya/>

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ <https://ngalam.co/2016/01/05/perjalanan-sejarah-berdirinya-universitas-brawijaya/>

melalui kawat nomor 258/K/61 tertanggal 11 Juli 1961, jatuh pada nama Brawijaya. "Brawijaya" diambil dari gelar para raja-raja Majapahit yang merupakan kerajaan besar di abad 12 sampai 15.⁶⁶

Nama Brawijaya tersebut diatas secara resmi dipakai tanggal 3 Oktober 1961, setelah dilakukan digabung antara Yayasan Perguruan Tinggi Malang (Universitas Kotapraja Malang) dengan Yayasan Perguruan Tinggi Ekonomi Malang (PTTEM) menjadi satu dengan nama baru yaitu Yayasan Universitas Malang, yang disahkan berdasar akta notaris nomor 11 tanggal 12 Oktober 1961.⁶⁷

Perjuangan para perintis kampus selanjutnya adalah upaya mendapatkan status sebagai universitas negeri. Pada waktu itu H. Doel Arnowo sebagai Presiden Universitas Brawijaya. Pada tanggal 7 Juli 1962, dalam pertemuan dengan Menteri PTIP, Pangdam VIII Brawijaya, Presiden Universitas Brawijaya, Presiden Universitas Airlangga, dan Presiden Universitas Tawangalun menyepakati penegrian bagi fakultas-fakultas dalam bidang eksakta. Dan penegrian tersebut meliputi FP dan FKHP dengan jalan cara menjadi fakultas-fakultas tersebut bagian dari Universitas Airlangga Surabaya, penegrian fakultas-fakultas tersebut pada tanggal 1 Agustus 1962 ditetapkan dalam Keputusan Menteri PTIP dengan nomor 92 tahun 1962.⁶⁸

Pada tanggal 5 Januari 1963, universitas Brawijaya resmi berdiri sendiri di Malang, berdasar Keputusan Menteri Pendidikan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan Nomor 1 tahun 1963. Dengan keluarnya keputusan tersebut sekaligus menetapkan Universitas Brawijaya di Malang yang terdiri dari Fakultas Ekonomi, Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Ketatanegaraan dan Ketataniagaan, Pertanian, serta Kedokteran Hewan dan Peternakan. Keputusan tersebut juga yang membuat Fakultas Pertanian, dan Fakultas Kedokteran Hewan dan Peternakan resmi memisahkan diri dari Universitas Airlangga dan bergabung menjadi bagian Universitas Brawijaya di Malang.⁶⁹

⁶⁶ <https://situsbudaya.id/sejarah-universitas-brawijaya/>

⁶⁷ <https://situsbudaya.id/sejarah-universitas-brawijaya/>

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

Keputusan Menteri PTIP juga terdapat keputusan yang meresmikan tiga fakultas yaitu Fakultas Hukum, Ilmu Pendidikan, dan Ketatanegaraan di Jember menjadi bagian dari Universitas Brawijaya.⁷⁰

Pada 25 Mei 1963, FKHP mendapatkan leburan dari Perguruan Tinggi Jurusan Perikanan Laut dari Yayasan Pendidikan Tinggi Probolinggo, pada tanggal 28 Oktober 1962 di Probolinggo. Peleburan berdasarkan SK Menteri PTIP No. 163 tahun 1963. Lalu, Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan di Kediri sebagai cabang dari FKK Universitas Brawijaya dengan Keputusan Menteri PTIP Nomor 97 tahun 1963, pada 15 Agustus 1963.⁷¹

Pada 23 September 1963, Keputusan Menteri PTIP tentang pendirian Universitas Negeri Brawijaya selanjutnya disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 196 tahun 1963. Kepres juga sekaligus menetapkan fakultas-fakultas yang bergabung ke dalam Universitas Brawijaya, meliputi FKK, FP, FE, FHPM, dan FKHP di Malang, serta Fakultas Ilmu Pendidikan, Fakultas Ilmu Sosial, Fakultas Hukum, Fakultas Pertanian, dan Fakultas Kedokteran di Jember, berstatus negeri. Dan pada 23 Oktober 1963, Universitas Brawijaya membuka Fakultas Teknik (FT) berdasarkan Keputusan Menteri PTIP nomor 167 tahun 1963.⁷²

Sementara cabang di Jember memisahkan diri dengan membentuk kampus baru yang diberi nama Universitas Jember pada tanggal 9 November 1964, berdasar SK Menteri PTIP Nomor 151 tahun 1964.⁷³

Meskipun aktivitas universitas Brawijaya sempat berhenti total dalam kurun waktu 1965-1968, terimbas peristiwa pemberontakan G30S/PKI. Namun sejak tahun 1969, mulai dilakukan pembangunan fisik, dan pemenuhan sarana dan prasarana kampus, yaitu pembangunan gedung-gedung kuliah, perpustakaan, laboratorium, dan bengkel di kompleks kampus Dinoyo.⁷⁴

Pada tahun 1972, jurusan Perikanan Laut di Probolinggo dan Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan (FKK) merupakan cabang yang ada di Kediri pada 1973, berangsur-angsur mulai dipindahkan ke Malang, hal ini dilakukan untuk memudahkan pengelolannya. Sedang jurusan Kedokteran Hewan yang di

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

Surabaya, berdiri 1970, memisahkan diri dengan bergabung ke Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1972.⁷⁵

Berdasarkan cikalbakal perguruan tinggi –perguruan tinggi di atas, yang dapat dikategorikan sebagai perguruan tinggi terbesar di Indonesia, dalam perkembangan sejarahnya juga tidak luput dari peran Yayasan yakni merger beberapa yayasan perguruan tinggi baik yang dilakukan dengan cara bergabung ataupun melebur. Selain itu dalam sejarah Perguruan Tinggi di Indonesia juga telah ada perubahan status dari perguruan tinggi Yayasan menjadi perguruan tinggi negeri, dan juga telah tampak ada bentuk pemisahan perguruan tinggi.

Berdasarkan pada sejarah antara penggabungan badan hukum yang bersifat *profit oriented* dan badan hukum yang bersifat *nirlaba* terdapat perbedaan yang mencolok, perbedaan tersebut terletak pada alasan dan tujuan melakukan penggabungan.

Penggabungan dalam perusahaan merupakan salah satu keputusan strategis para manajer dari suatu perusahaan, keputusan mana juga merupakan produk dari salah satu aspek mendasar dalam strategi korporasi (*corporate strategy*).⁷⁶ Alasan, motif, dan tujuan penggabungan pada perusahaan sangat bervariasi dan bergantung dari kebutuhan perusahaan-perusahaan yang melakukan merger. Alasan dan motif merger yang paling umum dan banyak digunakan adalah sinergi,⁷⁷ dan ekspansi sementara⁷⁸ alasan dan motif lainnya bersifat melengkapi alasan dan motif yang utama. Pada Yayasan khususnya yang menyelenggarakan pendidikan tinggi penggabungan dilakukan dengan tujuan pada kepentingan masyarakat umum.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Dua aspek mendasar tersebut, yaitu pertama keputusan korporasi tentang merger dan akuisisi dan spin-offs dan kedua teori opsi tentang proyek investasi. Zvi Bodie & Robert C. Merton, *Finance*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 2000, hlm. 443.

⁷⁷ Suatu sinergi atau yang kadang-kadang disebut "hipotesis 2 (dua) tambah 2 (dua) sama dengan 5 (lima)" (*two plus two equals five hypothesis*) akan eksis (muncul) apabila nilai kombinasi lebih besar dari jumlah nilai dari perusahaan-perusahaan yang beroperasi secara terpisah (mandiri). J. Fred Weston & Samuel C. Weaver, *Mergers and Acquisitions*, McGraw-Hill Companies, Inc., New York, 2001, 2001, hlm. 83.

⁷⁸ Mendapatkan (mengakuisisi) suatu perusahaan di lini usaha atau wilayah di mana perusahaan bermaksud untuk melakukan perluasan merupakan cara yang lebih cepat untuk ekspansi dibandingkan dengan perluasan secara internal. Dalam Petrik A. Gaughan, *Merger, Acquisitions, and Corporate Restructuring*, 2nd Edition, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1996, hlm. 22. Merger dengan motif ekspansi ini juga karena dapat menghindari beban ongkos yang mahal (tinggi) dalam hal suatu perusahaan bermaksud untuk membentuk suatu sistem distribusi ke wilayah (regional distribution systems), yaitu dengan cara mengakuisisi perusahaan yang sukses (berhasil) di wilayah sasaran ekspansi. A.A. Gropelli dan Ehsan Nikbakht, *Finance*, Barron's Educational Series, Inc., New York, 2000, hlm. 471.

3.2.4. Penggabungan Sebagai Upaya Bagi Eksistensi Badan Hukum Yayasan

Yayasan adalah badan hukum di ciptakan oleh hukum sebagai subyek hukum, karena keberadaan Yayasan sangat dibutuhkan dan diperlukan dan bermanfaat bagi kebutuhan hidup manusia dalam lalu lintas hukum. Kedudukan Yayasan sebagai badan hukum dipertegas oleh Pasal 1 butir 1 UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, yang menyatakan bahwa Yayasan adalah badan hukum. Yayasan memperoleh status badan hukum setelah akta pendirian Yayasan disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak asasi manusia Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.⁷⁹

Yayasan tidak memiliki anggota dan tidak dimiliki oleh siapapun, namun mempunyai pengurus atau orang untuk merealisasikan tujuan yayasan. Yayasan mempunyai kedudukan yang mandiri, sebagai akibat dari adanya kekayaan terpisah dari kekayaan pribadi pendiri atau pengurusnya dan mempunyai tujuan sendiri beda atau lepas dari tujuan pribadi pendiri atau pengurus. Yayasan diakui sebagai badan hukum seperti halnya orang yang berarti ia diakui sebagai subjek hukum mandiri yang dapat menyanggah hak dan kewajiban mandiri, didirikan dengan akta Notaris dan oleh menteri hukum dan hak asasi manusia.

Sebagai pendukung hak dan kewajiban, Yayasan dapat melakukan hubungan dengan pihak lain termasuk melakukan perjanjian penggabungan dengan yayasan lain. Penggabungan Yayasan merupakan suatu upaya Yayasan untuk mempertahankan eksistensinya sebagai badan hukum yang terdiri atas kekayaan dan tujuan, sehingga dengan penggabungan tersebut sumber daya yang ada pada Yayasan tetap dapat memberikan kemanfaatan kepada masyarakat yang artinya apa yang menjadi maksud dan tujuan didirikannya suatu yayasan tetap dapat terus berlangsung. Mempertahankan eksistensi dimaksud tidak teletak pada status badan hukum Yayasan untuk tetap hidup, namun terletak pada sisi materiil yaitu bagaimana mempertahankan kekayaan Yayasan untuk dikelola dengan lebih baik oleh Yayasan penerima penggabungan, tujuannya agar kekayaan Yayasan tidak semakin terkuras habis karena ketidakmampuannya Yayasan penggabung dalam mengelola Yayasan. Dengan

⁷⁹ Pasal 1 jo pasal 11 UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

demikian pada penggabungan Yayasan terkandung nilai-nilai sebagaimana sabda Nabi kepada Umar ibn Khattab yang hendak bersedekah dengan lahan yang dimilikinya, dan Nabi memberi petunjuk untuk menahan asalnya dan menyedekahkan hasilnya.⁸⁰ Jika dikaitkan dengan nilai-nilai tersebut maka penggabungan Yayasan sebenarnya memiliki kesamaan sebagai upaya untuk mempertahankan agar kekayaan Yayasan dapat dikelola oleh Yayasan lain, sehingga asset Yayasan menjadi lebih produktif di tangan pengelola barunya.

Dalam hal penggabungan Yayasan dikaitkan dengan teori badan hukum yang dipelopori oleh Brinz, yaitu teori kekayaan bertujuan, maka letak esensi suatu badan hukum itu berada pada kekayaannya dan tujuannya, sehingga eksistensi Yayasan terletak pada harta kekayaan, artinya jika kemudian dalam perjalannya suatu Yayasan habis kekayaannya maka Yayasan itu tentu tidak dapat lagi menjalankan kegiatan guna mencapai tujuannya. Artinya secara materiil Yayasan bubar.⁸¹ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya eksistensi Yayasan itu terletak pada bagaimana suatu Yayasan dapat terus melakukan hubungan dengan pihak ketiga melalui kekayaannya. Dengan cara dana permanen Yayasan dikembangkan dan dipertahankan dan selanjutnya hasil kegiatan di distribusikan untuk badan amal, tujuan pendidikan, religius, riset penelitian atau tujuan lain yang bermanfaat.

Hal prinsip dalam teori kekayaan bertujuan yang menjadi sentral adalah ada pada tujuan dari kekayaan tersebut. Dalam teori ini kekayaan Yayasan merupakan kekayaan yang terlepas dari yang memilikinya, dalam konteks penggabungan Yayasan, entah Yayasan tersebut di kelola oleh siapa, hal tersebut bukan sesuatu yang penting, namun hal terpentingnya bagaimana kekayaan Yayasan tersebut harus di urus dengan lebih baik lagi sehingga kekayaan yayasan tersebut menjadi produktif kembali. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa berdasarkan pada teori ini sisi terpenting teori kekayaan bertujuan ada pada kredibilitas Yayasan penerima penggabungan dapat

⁸⁰ Tuti A. Nadjib dan Ridwal al-Makassary, *Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan* (Jakarta: CSRS UIN Jakarta, 2006), hlm. 30; Mundzir Qahaf, *Al-Waqf al-Islāmi Tatawuruh, Idāratuh, Tanmiyatuh* (Dimasyq Syuriah: Dār al-Fikr Qahaf, 2004), hlm. 52-54.

⁸¹ Y. Sogar Simamora, *Karakteristik, Pengelolaan dan Pemeriksaan Badan Hukum Yayasan di Indonesia, (Character, Management and Examination Charity Foundation in Indonesia)*, Jurnal RechtsVinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol 1. No. 2, Agustus 2012, hlm. 179

dipercaya untuk mengurus kekayaan Yayasan penggabung menjadi lebih baik kembali.

Selain itu berdasarkan teori kekayaan bertujuan ini, maka di dalam proses penggabungan Yayasan tidak seharusnya dilakukan dengan merugikan pihak – pihak yang terkait dengan tujuan Yayasan, yang mana pada dasarnya masyarakat merupakan tujuan dari Yayasan, dan tujuan Yayasan bukan pada organ Yayasan atau orang-orang di internal Yayasan.

Menurut Tumbuan, sekalipun Yayasan sebagai badan hukum merupakan hasil kreasi hukum dan oleh karena itu adalah suatu *artificial person* (orang buatan), namun demikian Yayasan adalah benar-benar subyek hukum mandiri yang oleh hukum dibekali dengan hak dan kewajiban yang tidak berbeda dengan hak dan kewajiban yang dimiliki seorang manusia. Oleh karena Yayasan adalah subyek hukum mandiri maka keberadaannya tidak tergantung dari keberadaan anggota Pembina, Pengurus, maupun Pengawas. Sekalipun mereka berganti, pergantian tersebut tidak merubah keberadaan yayasan selaku "*persona standi in judicio*"⁸²

Berdasar pada uraian di atas, pada dasarnya dalam penggabungan Yayasan merupakan upaya bagi eksistensi Yayasan agar tetap memberikan kemanfaatan bagi masyarakat dan penggabungan Yayasan dilakukan dengan tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat khususnya yang terkait dengan badan usaha yang didirikan Yayasan.

Dan dalam penggabungan Yayasan juga tidak selalu harus diikuti dengan bergabungnya organ Yayasan penggabungan kepada Yayasan penerima penggabungan, yang mana hal ini dapat di tentukan berdasarkan pada hasil kesepakatan para pihak.

3.2.5. Yayasan Sebagai Pelaku Kegiatan Usaha Dalam Menunjang Pencapaian Maskud dan Tujuan Yayasan

Yayasan merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan yang dipisahkan dan ditujukan untuk bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan yang tidak memiliki anggota, hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 butir 1 UU Yayasan.

Dan dalam menjalankan kegiatannya Yayasan memiliki sumber dana yang

⁸² Ali Rido, *op. Cit.* hlm. 27

didapat dari masyarakat baik berupa sumbangan, hibah, hibah wasiat, wakaf, ataupun perolehan yang tidak berseberangan dengan Anggaran Dasar dan peraturan perundang - undangan.⁸³

UU Yayasan mengatur bahwa Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha, kegiatan ini bersifat sebagai pendukung dalam mencapai maksud dan tujuan Yayasan. sebagaimana kebolehan Yayasan melakukan kegiatan usaha ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Yayasan, yang menyatakan "Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuannya dengan cara mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam suatu badan usaha."⁸⁴

Pada penjelasan ketentuan pasal 3 ayat (1) disampaikan bahwa ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa Yayasan tidak digunakan sebagai wadah usaha dan Yayasan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung tetapi harus melalui badan usaha yang didirikannya atau melalui badan usaha lain dimana yayasan menyertakan kekayaannya.⁸⁵

Lebih lanjut UU Yayasan mengatur tentang kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh Yayasan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU Yayasan yang menyatakan sebagai berikut : Pasal 7 ayat (1) menyatakan : Yayasan dapat mendirikan badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan; dan pada ayat (2)nya Undang-undang ini menyatakan bahwa Yayasan dapat juga melakukan penyertaan kekayaannya ke dalam berbagai badan usaha lain yang memiliki sifat prospektif dengan ketentuan semua penyertaan tersebut paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari seluruh nilai kekayaan Yayasan.⁸⁶

Tentang badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan sebagaimana yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 7 ayat (1) dipertegas oleh ketentuan Pasal 8 menyatakan : "Kegiatan usaha dari badan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) harus sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan serta tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang - undangan yang berlaku." Dalam

⁸³ Pasal 26 Ayat (1) dan (2) UU Yayasan

⁸⁴ Pasal 3 Ayat (1) UU Yayasan

⁸⁵ Penjelasan Pasal 3 Ayat (1) UU Yayasan

⁸⁶ Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU Yayasan

penjelasan Pasal 8 menyatakan bahwa kegiatan usaha dari badan usahanya meliputi bidang hak asasi manusia, kesenian, pendidikan, olahraga, perlindungan konsumen, kesehatan, lingkungan hidup, dan ilmu pengetahuan.⁸⁷

Berdasarkan pada ketentuan-ketentuan Pasal 3 ayat (1), jo Pasal 7 ayat (1), (2) dan Pasal 8 serta penjelasan pasal 8 UU Yayasan, maka Yayasan dalam melakukan kegiatan usaha dapat di klasifikasikan sebagai berikut :

1) Yayasan selaku pendiri badan usaha.

Yayasan berkedudukan sebagai pendiri badan usaha, dengan syarat bahwa badan usaha yang didirikannya sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan.

Dan kegiatan tersebut sebagaimana yang telah dirincikan pada penjelasan pasal 8 UU Yayasan.

2) Yayasan selaku investor pada badan usaha lain.

Yayasan sebagai investor, Yayasan dapat berinvestasi kepada badan usaha lain yang bersifat prospektif, dengan ketentuan jumlah dana yang digunakan untuk kegiatan usaha secara keseluruhan tidak lebih dari 25% dari kekayaan Yayasan.

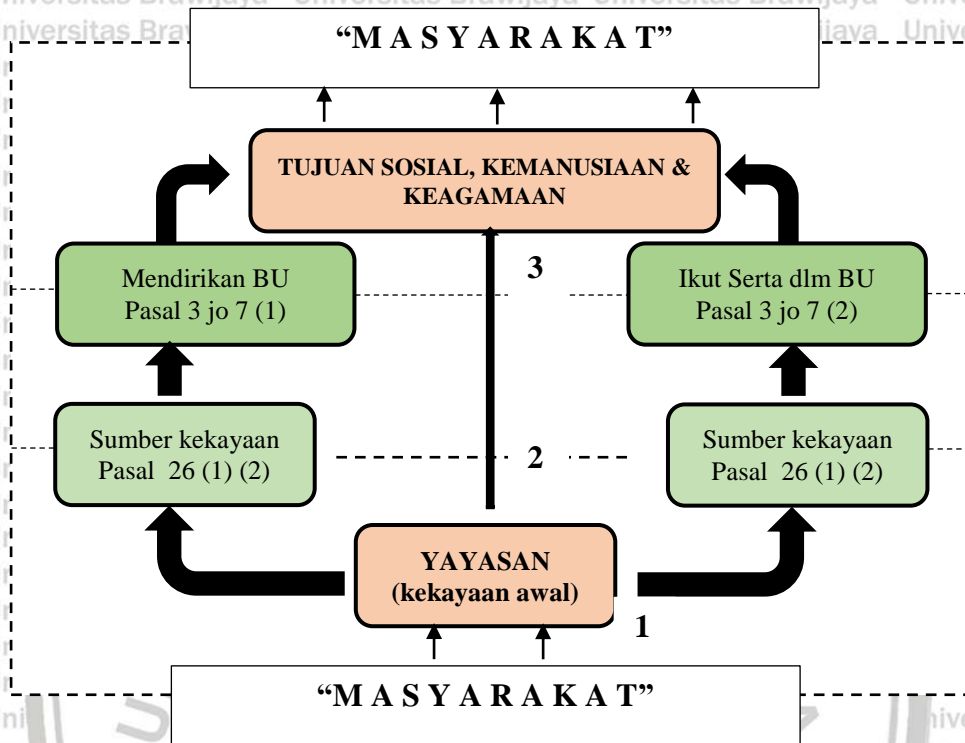
Pengaturan penyelenggaraan Yayasan dalam mencapai maksud dan tujuannya seperti diuraikan diatas dapat disimpulkan, bahwa Yayasan dalam mencapai maksud dan tujuannya dapat di dukung oleh 3 (tiga) sumber kekayaan berikut :

1. Kekayaan yang disisihkan oleh Pendiri (sebagai modal awal Yayasan)
2. Sumbangan dalam arti luas yang sifatnya tidak mengikat Yayasan untuk mengembalikan, dan tidak bertentangan dengan undang-undang
3. Kegiatan Usaha (baik didirikan sendiri atau ikut serta dalam kegiatan usaha)

Kekayaan yang berasal dari pendiri Yayasan, dan kekayaan yang berasal dari sumbangan para donatur tersebut selanjutnya di olam melalui kegiatan usaha Yayasan. dan berikut pola kerja Yayasan dalam mengurus kekayaan guna mendukung terwujudnya maksud dan tujuan Yayasan.

⁸⁷ Pasal 8 beserta penjelasan Pasal 8 UU Yayasan

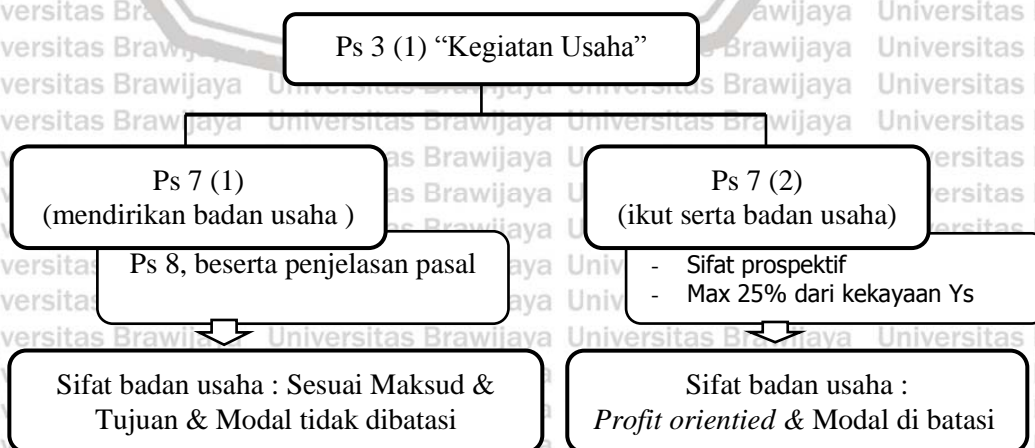
Gambar 1.
Pola Kerja Yayasan Dalam Mengelola Kekayaan
Guna Mencapai Maksud Dan Tujuan Berdasarkan UU Yayasan



Keterangan : sumber bahan hukum primer yang diolah oleh penulis

Kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh Yayasan sebagaimana terlihat pada point 3 dalam gambar 1 diatas, lebih lanjut dapat di jelaskan dalam skema gambar sebagai berikut :

Gambar 2
Skema Yayasan menjalankan Kegiatan Usaha



Sumber : Sumber bahan hukum primer yang diolah penulis

Ketentuan di dalam pasal-pasal di atas, menghapuskan kontroversi apakah Yayasan boleh melakukan kegiatan usaha atau mendirikan suatu badan usaha. Undang-undang Yayasan terlihat berupaya untuk berkompromi dengan kenyataan bahwa Yayasan yang sudah ada sebelum undang-undang ini telah melakukan berbagai kegiatan usaha.⁸⁸

Chartamarrasjid, merespon positif tentang Undang-undang Yayasan yang mengatur kegiatan usaha atau lebih tegasnya dapat melakukan kegiatan yang memperoleh laba, namun ada hal prinsip yang harus dijaga bahwa mengejar laba bukanlah tujuannya. Yayasan boleh memperoleh laba dengan melakukan berbagai kegiatan usaha, sejauh laba yang diperoleh dipergunakan untuk tujuan idealistis, sosial, dan kemanusiaan. Usaha yang memperoleh laba ini diperlukan agar Yayasan tidak bergantung selamanya pada bantuan dan sumbangan.⁸⁹

Menurut catatan Chartamarrasjid Ais, sebelum disahkannya UU Yayasan, bila Yayasan ingin melakukan kegiatan usaha, maka cara yang di tempuh adalah dengan memasukkan nama-nama pribadi untuk mewakili Yayasan dalam suatu perusahaan.⁹⁰

Gatot Supramono⁹¹ menyatakan bahwa Yayasan boleh mendirikan badan usaha, artinya Yayasan mendirikan perusahaan dengan maksud perusahaan itulah yang akan mencari keuntungan. Yayasan mencari keuntungan melalui perusahaan yang didirikan. Dalam hal ini Yayasan berkedudukan sebagai pendiri perusahaan. Yayasan tidak mengurus atau mengelola secara langsung perusahaan. Perusahaan diurus oleh pihak lain bermaksud untuk menjalankan usahanya.⁹² Atau Yayasan dalam melakukan kegiatan usahanya melalui badan usaha yang lain dimana Yayasan sebagai penyerta modal.⁹³

⁸⁸ Baca sejarah Yayasan pada masa pemerintahan orde baru

⁸⁹ Chartamarrasjid Ais, **Undang-Undang Yayasan No. 16 Tahun 2001 Dan Transparansi Kegiatan Usaha Yayasan**, diakses https://www.researchgate.net/publication/318652242_UNDANG-UNDANG_YAYASAN_No_16_TAHUN_2001_DAN_TRANSPARANSI_KEGIATAN_USAHA_YAYASAN

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Gatot Supramono, **Hukum Yayasan di Indonesia**, (Jakarta : Rineka Cipta, 2008), hlm. 113

⁹² *Ibid.*

⁹³ Penjelasan Pasal 3 UU Yayasan

Berbicara tentang kegiatan usaha dalam lapangan hukum perusahaan, suatu kegiatan dapat disebut sebagai kegiatan usaha apabila memenuhi unsur – unsur sebagai berikut :⁹⁴

- a. dalam bidang perekonomian,
- b. pelakunya adalah pengusaha
- c. bertujuan memperoleh keuntungan atau laba.

Menurut Abdulkadir Muhammad, hukum perusahaan adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur tentang bentuk usaha dan kegiatan usaha.⁹⁵ Pengertian yang sama dikemukakan R.T. Sutantya R. Hadhikusuma dan Sumantoro, bahwa hukum perusahaan merupakan hukum yang secara khusus mengatur tentang perusahaan serta segala aktivitas/kegiatan yang berkaitan dengan jalannya suatu perusahaan.⁹⁶

Pengusaha adalah orang yang menjalankan suatu perusahaan atau menyuruh untuk menjalankan perusahaan. Yang dimaksud menjalankan perusahaan artinya mengelola sendiri perusahaannya, baik dilakukan sendiri maupun dengan bantuan pekerja. Ini umumnya terdapat pada perusahaan perseorangan. Apabila pengusaha menjalankan perusahaan dengan bantuan pekerja, dalam hal ini dia mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai pengusaha dan sebagai pemimpin perusahaan. Mungkin juga pengusaha tidak menjalankan sendiri perusahaannya, tetapi menyuruh orang lain menjalankan perusahaan. Pengelolaan perusahaan dikuasakan kepada orang lain. Orang lain yang diberi kuasa ini menjalankan perusahaan atas nama pemberi kuasa, dia disebut pemimpin perusahaan atau direktur atau manajer.⁹⁷

Lebih lanjut disampaikan oleh Abdulkadir Muhammad bahwa dilihat dari segi fungsinya, ada tiga eksistensi pengusaha yaitu : 1). Pengusaha yang bekerja sendiri, 2). Pengusaha yang bekerja dengan dibantu pekerjanya, dan 3). Pengusaha yang memberi kuasa kepada orang lain menjalankan perusahaan.⁹⁸

Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Tenaga Kerja, definisi pengusaha adalah subyek hukum baik orang perseorangan,

⁹⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 2

⁹⁵ *Ibid.* hlm. 1

⁹⁶ R.T. Sutantya R. Hadhikusuma dan Sumantoro, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1996), hlm. 8

⁹⁷ Abdulkadir Muhammad, *Ibid.* hlm. 25

⁹⁸ *Ibid*

persekutuan ataupun suatu badan hukum yang : a. menjalankan perusahaan milik sendiri; b. menjalankan perusahaan milik pihak lain;; c). subyek hukum tersebut berada di Indonesia dan kedudukannya sebagai wakil perusahaan yang berada atau berkedudukan di luar wilayah Indonesia, baik sebagai pemilik perusahaan sendiri ataupun perusahaan milik pihak lain.⁹⁹

Berdasar uraian di atas, maka jika Yayasan melakukan kegiatan usaha dengan mendirikan wadah atau organisasi diluar Yayasan, serta pengurusan dan pengelolaannya diserahkan kepada pihak lain di luar organ Yayasan, maka Yayasan dalam hal ini berkedudukan sebagai pemilik badan usaha dan juga sebagai pengusaha. Maka laba yang diperoleh oleh badan usaha tersebut adalah milik Yayasan. Hal ini diperkuat oleh pendapat Muriyanto yang menyatakan bahwa prinsip badan usaha komersial adalah yang dalam menjalankan kegiatan perusahaannya selalu memperhitungkan keuntungan.¹⁰⁰ Lebih lanjut menurut Muriyanto, prinsip badan usaha komersial, pihak – pihak yang ikut andil modal dalam kegiatan usaha tersebut masih terdapat keterkaitan secara keperdataan dengan modalnya dengan imbalan sebuah keuntungan yang diperoleh, dan modal tersebut dapat kembali kepada yang bersangkutan.¹⁰¹ Dalam kaitannya dengan hal ini Yayasan dalam melakukan kegiatan usaha baik pada badan usaha yang didirikannya sendiri atau ikut serta pada badan usaha lain bertujuan untuk mendapatkan keuntungan secara keperdataan adalah milik badan hukum Yayasan.

Sebelum membicarakan konteks jenis badan usaha, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud perusahaan. Berdasarkan pada hasil penelusuran dalam hukum positif, dalam ketentuan Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Ketenagakerjaan, menyebutkan perusahaan dengan definisi sebagai berikut :

“Perusahaan adalah :

⁹⁹ Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Ketenagakerjaan. Menyatakan pengusaha adalah : a. orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara mandiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya; b. orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya; dan c. orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.

¹⁰⁰ R. Muriyanto, *Badan Hukum Yayasan, Aspek Pendirian dan Tanggung Jawab*, (Yogyakarta : Liberty, 2011), hlm. 63

¹⁰¹ *Ibid.*

- a) setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan, atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
- b) usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai Pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Menurut pendapat doktrin, Molegraf dan Polak sebagaimana disarikan oleh Abdulkadir Muahmmad¹⁰² definisi perusahaan terdiri dari unsur-unsur berikut : a). badan usaha; b). Kegiatan dalam bidang perekonomian;¹⁰³ c). Terus menerus;¹⁰⁴ d). Bersifat Tetap;¹⁰⁵ e). Terang-terangan;¹⁰⁶ f). Keuntungan dan atau laba;¹⁰⁷ dan g). Pembukuan.¹⁰⁸

Bentuk usaha adalah organisasi usaha atau badan usaha yang menjadi wadah penggerak setiap jenis kegiatan usaha, yang disebut bentuk hukum perusahaan. Dalam bahasa Inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *enterprise* atau *corporation*. Bentuk usaha

¹⁰² *Ibid.*, hlm 10-13

¹⁰³ yaitu meliputi kegiatan di bidang perindustrian, perdagangan, perjasaaan, dan pembiayaan. 1). Bidang perindustrian meliputi kegiatan : eksplorasi dan pengeboran minyak, penangkapan ikan, usaha perikanan, barang kerajinan, makanan dalam kaleng, obat-obatan, kendaraan bermotor, rekaman dan perfileman, percetakan, dan penerbitan. 2). Sedangkan perdagangan meliputi kegiatan antara lain jual beli, ekspor impor, bursa efek, restoran, toko swalayan, valuta asing, dan sewa menyewa, 3). Kegiatan perjasaaan meliputi kegiatan antara lain transportasi, perbankan, perbengkelan, jahit busana, konsultasi, dan kecantikan.

¹⁰⁴ Bahwa kegiatan dalam bidang perekonomian itu dilakukan secara terus menerus, artinya kegiatan tersebut sebagai mata pencaharian, tidak insidental, dan bukan pekerjaan sambilan.

¹⁰⁵ Bersifat tetap artinya kegiatan itu tidak berubah atau berganti dalam waktu singkat, tetapi untuk jangka waktu lama. Jangka waktu tersebut ditentukan dalam akta pendirian perusahaan atau surat izin usaha, misalnya 5 tahun, 10 tahun, atau 20 tahun.

¹⁰⁶ Artinya ditujukan kepada dan diketahui oleh umum, bebas berhubungan dengan pihak lain, serta diakui dan dibenarkan oleh pemerintah berdasarkan undang-undang. Bentuk terang terangan ini dapat diketahui dari ketentuan akta pendirian perusahaan, nama dan merek perusahaan, surat izin usaha, surat izin tempat usaha, dan akta pendaftaran perusahaan. Molegraaff menggunakan istilah bertindak keluar yang maksudnya berhubungan dengan pihak lain (pihak ketiga), tetapi tidak dipersoalkan apakah secara terang-terangan dan menggunakan bentuk tertentu. Jika unsur ini tidak ada, perusahaan itu dikatakan liar dan melanggar undang-undang.

¹⁰⁷ Molengraaff menggunakan istilah "penghasilan", polak menggunakan istilah laba, sedang pembentuk undang-undang menggunakan istilah "keuangan dan atau laba". Ketiga macam istilah ini adalah istilah ekonomi yang menunjukkan nilai lebih (hasil) yang diperoleh dari modal yang diusahakan (*capital gain*). Setiap kegiatan menjalankan perusahaan tertentu menggunakan sejumlah modal. Dengan modal perusahaan, keuntungan dan atau laba dapat diperoleh. Ini adalah tujuan utama setiap perusahaan.

¹⁰⁸ Dalam definisi Molengraaff tidak terdapat unsur pembukuan. Akan tetapi, Polak menambahkan unsur ini dalam definisi perusahaan. Pembukuan merupakan catatan mengenai hak dan kewajiban yang berkaitan dengan kegiatan usaha suatu perusahaan. Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, setiap perusahaan wajib membuat catatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Dalam Pasal 5 ketentuan, catatan terdiri atas neraca tahunan, perhitungan laba rugi tahunan, rekening, jurnal transaksi harian, atau setiap tulisan yang berisi keterangan mengenai kewajiban dan hak serta hal-hal lain yang berkaitan dengan kegiatan usaha suatu perusahaan. Pembukuan menjadi dasar perhitungan pajak yang wajib dibayarkan kepada pemerintah.

atau jenis badan usaha di Indonesia menurut hukum perusahaan adalah sebagai berikut : Firma (Fa), *Comanditer Venootschaap* (CV), dan usaha dagang (PD/UD) atau usaha perseorangan PT, dan Koperasi, BUMN.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditegaskan kembali bahwa Yayasan dapat menjalankan kegiatan usaha yang fungsinya sebagai penunjuang dalam mencapai maksud dan tujuan Yayasan. Namun undang –undang tidak memberi penjelasan tentang jenis badan usaha yang dapat digunakan oleh Yayasan. Untuk meperoleh kebenaran tentang jenis badan usaha yang dapat di jalankan oleh Yayasan, lebih lanjut akan dibahas dalam sub bab berikutnya.

3.2.6. Jenis Badan Usaha Yayasan

Firma (Fa) diatur pada Pasal 16 sd Pasal 35 dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUH Dagang), Firma adalah tiap-tiap perserikatan yang didirikan oleh dua orang atau lebih dalam bentuk perserikatan yang didirikan untuk menjalankan suatu perusahaan di bahwa satu nama dengan wajib para pesero tanggung menanggung (rentteng). Dan diatur di dalam pasal 23 KUH Dagang disebutkan kewajiban mendaftarkan Firma pada pengadilan Negeri, dan berdasar UU-WDP pasal 14 ditetapkan oleh Menteri yang membidangi perdagangan (dalam hal ini Kantor Pendaftaran Perusahaan di tempat domisili firma).

Persekutuan Komanditer (CV), dalam praktik dua pesero atau lebih, yang terdiri dari seorang pesero yang melibatkan dirinya secara penuh dan/atau secara tanggung menanggung (karena bertindak sebagai Pengurus) dan pesero lainnya yang tidak turut mengurus perseroan oleh karena itu tidak turut menanggung kerugian dalam perseroan. Dalam praktik, pesero yang mengurus dikenal dengan Pengurus, sedangkan pesero yang melepaskan uang dikenal dengan pesero komanditer. Ketentuan mengenai pesero komanditer diatur di dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 KUH Dagang.

Persekutuan perdata, diatur dalam Bab Kedelapan KUH Perdata. Berdasarkan Pasal 1618 KUH Perdata yang dimaksud dengan persetujuan adalah perjanjian dengan mana dua orang atau lebih mengikatkan diri untuk memasukkan sesuatu dalam persekutuan, dengan maksud untuk membagi keuntungan. Menurut Pasal 1619 ayat (2) disebutkan bahwa masing-masing

seketu diwajibkan memasukkan uang atau barang dalam perseroan, dengan risiko utang bagi seketu yang tidak memasukkan uang atau barang dimaksud, sebagaimana diatur dalam Pengadilan 1624 dan 1625 KUH Perdata.

Usaha dagang (UD) atau dikenal dalam masyarakat juga dengan perusahaan Dagang (PD) adalah usaha perorangan, pada umumnya untuk pengusaha kecil dan mikro (lebih kecil). Sektor usaha dapat berbentuk perdagangan kecil seperti warung makan, warung sembako, atau industri rumah tangga (*home industry*) seperti penjahit, industri atau kerajinan sepatu, tas dan lainnya, atau jasa seperti bengkel dan service motor, komputer, pengguting rambut dan sebagainya. Usaha kecil seperti UD dan mikro ini belum ada payung hukum untuk pembinaan dan pengembangan serta tanggung jawabnya. Dalam praktik sering dipergunakan ketentuan dalam persekutuan Firma atau persekutuan komanditer bagi pendiriannya, dan tidak sedikit diantaranya tidak memiliki bentuk badan usaha resmi.

Pendirian PT bersifat, badan hukum bersifat kontraktual (*contractual, by contract*) yakni berdirinya perseroan merupakan akibat dari lahirnya perjanjian, selain itu juga bersifat konsensual (*consuel, consensual*) berupa adanya kesepakatan untuk mengikat perjanjian mendirikan Perseroan.¹⁰⁹

Pendirian PT berdasarkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta Notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Dalam penjelasan pasal ini Yang dimaksud dengan "orang" adalah orang perseorangan, baik warga negara Indonesia maupun asing atau badan hukum Indonesia atau asing. Ketentuan dalam ayat ini menegaskan prinsip yang berlaku berdasarkan Undang-Undang ini bahwa pada dasarnya sebagai badan hukum, Perseroan didirikan berdasarkan perjanjian, karena itu mempunyai lebih dari 1 (satu) orang pemegang saham.¹¹⁰

Badan hukum Koperasi diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi. Pada Pasal 3 tujuan Koperasi adalah untuk memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya, masyarakat pada umumnya, serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang

¹⁰⁹ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hlm. 34

¹¹⁰ Pasal 7 Ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

maju, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD N RI Tahun 1945.¹¹¹

“Koperasi Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asa kekeluargaan”.¹¹²

Berdasar pada jenis badan usaha sebagaimana diatas baik badan usaha yang berbadan hukum dan tidak berbadan hukum, yang menuhi syarat untuk dapat didirikan oleh Yayasan adalah Perseroan Terbatas (PT), koperasi sedangkan jenis badan usaha lain tidak sesuai bagi Yayasan, karena seperti UD, PD, CV, Fa. Persekutuan Perdata pada dasarnya didirikan oleh orang perorangan dan bukan oleh badan hukum. Pada sisi lain fakta di masyarakat, Yayasan memerlukan bentuk-bentuk badan usaha seperti UD, PD, CV sangat diperlukan bagi Yayasan. Bentuk badan usaha ini diperlukan karena lebih sesuai dengan kemampuan kekayaan yayasan, dan sebagaimana permasalahan terdahulu sebelum di susun undang-undang yang mengatur tentang Yayasan, seperti yang disampaikan oleh Chartamarrasjid bahwa Yayasan melakukan kegiatan usaha dengan cara memakai nama-nama pribadi organ untuk mewakili Yayasan dalam mendirikan badan usaha. Dengan demikian dapat di katakana bahwa hingga saat ini UU Yayasan belum sepenuhnya menjawab permasalahan hukum di masyarakat tentang legalitas jenis kegiatan usaha Yayasan. Kepastian hukum bagi jenis kegiatan Yayasan perlu diatur, hal ini untuk melindungi Yayasan agar kekayaan yang dimilikinya benar-benar diarahkan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan, karena essensi dari Yayasan dianggap sebagai badan hukum adalah karena sejumlah kekayaan dan tujuannya.

Yayasan menjalankan kegiatan usaha dengan mendirikan CV atau UD dengan atas nama salah satu organ Yayasan, bukan sesuatu yang tidak ada masalah. Pada saat organ pengurus tersebut masih terus menjadi organ dan dengan itikad baiknya mungkin saja semua akan baik-baik, maksudnya asset Yayasan masih dapat dikendalikan. Namun jika dikemudian hari organ ini meninggal dunia, maka jika ahli waris menguasai hak tersebut atas dasar milik

¹¹¹ Pasal 3 UU No. 25 Tahun 1992 Tentang Koperasi

¹¹² Pasal 1 Butir 1 UU No. 25 Tahun 1992 Tentang Koperasi

orang tuanya, maka Yayasan secara yuridis tidak memiliki hak atas badan usaha tersebut.

Atas permasalahan hukum sebagaimana ditas, sebagaimana pendapat peneliti disertasi terdahulu yang dilakukan oleh Ayih Sutarih mengusulkan pengaturan tentang kewajiban untuk mencantumkan dua macam kegiatan usaha yayasan didalam Anggaran Dasar, yang tujuannya adalah sebagai pembatas kebebasan Pendiri dalam membuat Anggaran Dasar, melalui penambahan Pasal 14 ayat (2) huruf b agar dicantumkan kegiatan untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuan Yayasan bagi yayasan yang melakukan kegiatan usaha.¹¹³ Namun saya dari sisi pandang lain bahwa pencantuman kedua macam kegiatan usaha Yayasan ke dalam Anggaran Dasar, adalah untuk memberi kepastian hukum bahwa essensi Yayasan sebagai badan hukum terletak pada kekayaan dan tujuannya. Selain mencantumkan kedua jenis penunjang yang sifatnya tambahan dan kegiatan utama yang sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan ke dalam Anggaran Dasar. Menurut hemat saya, setiap perubahan pada jenis kegiatan usaha Yayasan dan berapa perubahan assetnya juga perlu dilaporkan secara berkala dengan menambahkan pada data Yayasan seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (3) UU Yayasan, yang saat ini masih digunakan untuk mengatur perubahan organ Yayasan. Namun kedepannya perlu ditambahkan keterangan tentang perubahan jenis kegiatan usaha Yayasan beserta aset.

Dengan memberi kepastian tentang pengaturan badan usaha Yayasan, selain berfungsi untuk melindungi aset Yayasan juga untuk melindungi pihak – pihak yang memiliki keterkaitan dengan badan usaha milik Yayasan. Karena Anggaran Dasar adalah bagian terpenting dari akta pendirian Yayasan. Akta pendirian merupakan dokumen hukum perwujudan janji yang mengikat pendiri dan Yayasan kepada masyarakat luas dan juga kepada pemerintah tentang pendirian Yayasan. Dalam pendirian Yayasan, para Pendiri ini hanya sebagai alat untuk lahirnya Yayasan yang sifatnya deklaratif (menyatakan saja) dan setelah Yayasan memperoleh status sebagai badan hukum, Yayasan akan menjadi milik

¹¹³ Ayih Sutarih, *Politik Hukum Pergeseran Asas Non Profit Ke Arah Profit Dalam Pengaturan Tentang Yayasan*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 319

masyarakat.¹¹⁴ Yayasan sebagai badan hukum mandiri yang diberi roh oleh hukum melalui Anggaran Dasar. Anggaran Dasar secara internal merupakan aturan main untuk organ – organ dengan segala kewenangan, tugas, dan tanggung jawabnya, serta mengatur hubungan antar organ. Selain itu Anggaran Dasar tersebut juga mengatur secara eksternal, yaitu mengatur Yayasan dalam hubungannya dengan pihak lain di luar Yayasan.¹¹⁵

3.2.7. Ikhtisar Penggabungan Badan Hukum Yayasan

Secara terminologi, Penggabungan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah “*Merger*”, sedangkan dalam bahasa latin berarti “bergabung bersama, menyatu, atau berkombinasi yang menyebabkan hilangnya identitas karena terserap sesuatu.” Dalam *merger* hanya ada satu perusahaan yang dibiarkan hidup sementara perusahaan yang lain dibubarkan tanpa likuidasi.¹¹⁶

Black's Law Dictionary memberi definisi penggabungan atau *merger* sebagai berikut :

"The fusion or absorption of one thing or right into another; generally spoken of a case where one of the subjects is of less dignity or importance than the other. Here the less important ceases to have an independent existence." *"Corporations. Merger is an amalgamation of two corporations pursuant to statutory provision in which one of the corporations survives and the other disappears. The absorption of one company by another, the former losing its legal identity and latter retaining its own name and identity and acquiring assets, liabilities, franchisees, and powers of former, and absorbed company ceasing to exist as separate business entity."*¹¹⁷

(Terjemahan bebas dalam bahasa Indonesia : "Fusi atau absorpsi dari satu hal atau hak ke hal atau hak lain; umumnya digunakan dalam kasus dimana salah satu subyek kurang bermartabat atau kurang penting jika dibandingkan dengan subyek lainnya. Disini pihak yang kurang penting tidak memiliki eksistensi independen." "Korporasi. *Merger* adalah sebuah tindak penggabungan dua perusahaan yang mematuhi ketentuan hukum dimana salah satu perusahaan tetap bertahan sementara yang lain menghilang. Absorpsi salah satu perusahaan oleh perusahaan yang lain, dimana yang pertama disebut akan kehilangan identitas legalnya, sementara yang terakhir disebut dapat mempertahankan nama dan identitasnya serta memperoleh aset, *liabilitas*,

¹¹⁴ Habib Adjie, Muhammad Hafidh, ***Yayasan Memahami Pendirian-Perubahan-Pembubaran Yayasan Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang yayasan***, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2016), hlm. 33

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Cita Yustisia Serfiyani, dkk., Cita Yustisia Serfiyani, R. Serfianto D. Purnomo, Iswi Hariyani, ***Restrukturisasi Perusahaan dalam Perspektif Hukum Bisnis pada Berbagai Jenis Badan usaha***, (Yogyakarta : Andi, 2017), hlm. 22.

¹¹⁷ Henry Campbell Black, ***Op. Cit.***, hlm. 988

franchises dan kekuasaan dari perusahaan yang pertama, dan perusahaan yang diabsorpsi tidak lagi eksis sebagai entitas bisnis yang terpisah.”).

Definisi yang sama menurut *Black's Law Dictionary* tersebut, Alexander H. Frey et.al., memberikan batasan (definisi) *merger* sebagaimana penulis kutip di bawah ini: "*A merger of corporations is the absorption by one corporation of one or more usually smaller corporations, which lose their identity by becoming part of the large enterprise*"¹¹⁸. ("Sebuah *merger* perusahaan adalah absorpsi yang dilakukan oleh satu perusahaan terhadap satu atau lebih perusahaan yang berukuran lebih kecil, yang akan kehilangan identitasnya dengan menjadi bagian dari perusahaan yang lebih besar").

Definisi penggabungan atau merger menurut pendapat ahli, seperti Joel G. Siegel *et. al* berpendapat bahwa *merger* adalah Fusi atau absorpsi atau kombinasi 2 (dua) atau lebih perusahaan di mana 1 (satu) di antaranya merupakan perusahaan yang lebih kecil yang akan kehilangan identitasnya dan bergabung atau menjadi bagian dari perusahaan lainnya yang tetap hidup (*survive*) dan tetap mempertahankan nama dan identitasnya. Pemberian batasan (definisi) *merger* ini peneliti kutip dari pernyataannya :¹¹⁹ "*In a merger, two or more companies are combined into one, where only the acquiring company retains its identity. Generally, the larger of the two companies is the acquirer*". (Dalam terjemahan bebas : "Dalam sebuah *merger*, dua atau lebih perusahaan digabungkan menjadi satu, dimana hanya perusahaan yang mengakuisisi akan mempertahankan identitasnya. Umumnya, perusahaan yang lebih besar dari dua perusahaan adalah pihak yang mengakuisisi").

Pendapat yang sama oleh A.A. Groppelli dan Ehsan Nikbakht, dengan batasan (definisi) *merger* yang singkat yaitu sebagai kombinasi dua perusahaan, dengan satu perusahaan mempertahankan identitasnya. Sebagaimana pernyataannya : "*A combination of two firms, with one firm maintaining its identity*"¹²⁰ ("Sebuah kombinasi dari dua perusahaan, dengan satu perusahaan tetap mempertahankan identitasnya").

¹¹⁸ Alexander H. Frey et.al., *Cases and Materials on Cororations*, (Canada : Little, Brown & Company (Canada) Limited, 1997), hlm. 988.

¹¹⁹ Joel G. Siegel et.al., *Corporate Controller's, Handbook of Financial Management*, 2nd Edition, Prentice Hall, Paramus, New Jersey, 1997, hlm. 931.

¹²⁰ A.A. Groppelli dan Ehsan Nikbakht, *Finance, Burron's Educational Series*, Inc., New York, 2000. Hlm. 471.

Sementara James C. Van Horne dan John M. Wachowicz Jr., memberi penekanan pada elemen *legal entity* (badan hukum) untuk memberi batasan (definisi) *merger* yang singkat, yaitu: "Penggabungan adalah kombinasi dari dua atau lebih perusahaan di mana hanya satu perusahaan yang bertahan sebagai badan hukum." dengan pernyataan yang disampaikannya sebagai berikut :

*"Merger is the combination of two or more companies in which only one firm survives as a legal entity."*¹²¹ (*Merger* adalah gabungan dari dua atau lebih perusahaan dimana hanya satu perusahaan yang akan bertahan sebagai sebuah entitas legal").

Munir Fuady berpendapat bahwa istilah *merger* adalah sebagai suatu "fusi" atau "absorpsi" dari suatu benda atau hak pada benda atau hak lainnya.¹²²

Cita Yustisia Serfiyani, dkk., *merger* perusahaan dapat diartikan sebagai penggabungan dua perusahaan atau lebih dengan tetap mempertahankan berdirinya salah satu perusahaan dan membubarkan perusahaan lainnya. Perusahaan yang dipertahankan pada umumnya adalah perusahaan yang memiliki aset dan pangsa pasar yang lebih besar.¹²³ Pendapat Josua Tarigan, dkk, yang menyatakan bahwa *merger* dapat didefinisikan sebagai sebuah penggabungan antara dua organisasi atau lebih, dimana hanya ada satu perusahaan yang bertahan.¹²⁴

Definisi penggabungan dalam hukum positif dijumpai dalam undang-undang Perseroan Terbatas yaitu dalam Pasal 1 butir 9 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang menyatakan : "Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum".¹²⁵

¹²¹ James C. Van Horne dan John M. Wachowicz Jr., *Fundamentals of Financial Management*, 11th Edition, Prentice Hall International, Inc., New Jersey, 2001. hlm. 625.

¹²² Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger, Op.Cit.*, hlm 2.

¹²³ Cita Yustisia Serfiyani, *Op. Cit.*, hlm. 22.

¹²⁴ Josuaa Tarigan, Swenjadi Yenewan, Grace Natalia, *Merger dan Akuisisi, Perspektif Strategis dan Kondisi Indonesia*, (Yogyakarta : Ekuilibria, 2017), hlm. 7.

¹²⁵ Pasal 1 butir 9 UU RI No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Definisi penggabungan Yayasan pada Pasal 57 ayat (1) UU Yayasan, penggabungan merupakan perbuatan hukum bergabungnya satu Yayasan atau lebih dengan bergabung ke Yayasan lain dan karena hukum, Yayasan yang bergabung menjadi bubar. Definisi penggabungan Yayasan lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 2 butir 2 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 63 tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan, yang diatur lebih lengkap yang menyatakan bahwa penggabungan Yayasan selain berakibat hukum berakhirnya Yayasan penggabung juga beralihnya seluruh aset baik aktiva dan pasiva Yayasan penggabung kepada Yayasan penerima penggabungan, tanpa dilakukan likuidasi.

Berdasar pada uraian di atas, maka apabila ditarik benang merah dari pengertian penggabungan Yayasan adalah sebagai berikut :

- a) Ada perbuatan hukum
- b) Perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh satu Yayasan atau lebih bergabung dengan Yayasan lain yang sebelumnya telah ada
- c) Adanya tujuan untuk menggabungkan diri, dari salah satu atau lebih Yayasan ke dalam Yayasan lain (Yayasan penerima penggabungan).
- d) Yayasan penerima penggabungan adalah satu satunya Yayasan yang dibiarkan hidup, tetap bertahan.
- e) Adanya keputusan yang sama, yaitu Yayasan yang menggabungkan diri akan bubar karena hukum. Yayasan yang bubar pada umumnya adalah perusahaan yang kurang penting, atau Yayasan yang berukuran lebih kecil.
- f) Adanya peralihan aset baik aktiva dan pasiva Yayasan karena hukum kepada Yayasan yang menerima penggabungan.

Penggabungan dapat dibedakan berdasarkan pada jenis merger,

Jenis merger dapat dibedakan secara teoritis dan praktis. Secara teoritis di bagi berdasarkan bidang usaha, sedangkan secara praktis dibagi berdasarkan cara terjadinya. *Merger* berdasarkan pada klasifikasi kegiatan usaha maka *merger* dapat dibagi ke dalam empat kategori sebagai berikut:¹²⁶

¹²⁶ Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 85

(1) *Merger* Horizontal

Merger horizontal merupakan *merger* di antara dua atau lebih perusahaan di mana semua perusahaan tersebut bergerak pada bidang bisnis (*line of business*) yang sama.

(2) *Merger* Vertikal

Yang dimaksud dengan *merger* vertikal adalah suatu gabungan di antara dua perusahaan atau lebih dengan mana yang satu bertindak sebagai *supplier* bagi yang lainnya.

Menurut Hasibuan,¹²⁷ penggabungan perusahaan yang memiliki kelanjutan proses produksi. Tindakan suatu perusahaan untuk memasuki tahap proses produksi atau tahap distribusi lanjutan baik melalui merger vertikal atau dengan membangun fasilitas produksi atau distribusi yang baru.

Penggabungan dua atau lebih perusahaan menjadi satu perusahaan yang aktivitasnya berhubungan secara vertikal. Hubungan vertikal meliputi pengadaan bahan baku dan sumber daya lain, proses produksi, hingga pemasaran ke konsumen pengguna barang atau jasa. Misalnya, merger vertikal terjadi apabila suatu perusahaan bergabung dengan penyalurnya atau pelanggannya, merger antara penjual (*seller*) dengan pembeli (*buyer*) antara merger antara klien (*client*) dengan penyalur (*supplier*), atau merger antara grosir (*wholesaler*) dengan perusahaan pengecer (*retailer*).

(3) *Merger* Kon-Generik

Dengan *merger* kon-generik, perusahaan-perusahaan yang bergabung saling berhubungan satu sama lain, yang mempunyai kesamaan sifat produksinya, tetapi belum dapat dikatakan sebagai produsen terhadap produk yang sama (horizontal), dan bukan juga hubungan antara *produser-supplier* (vertikal).

Misalnya gabungan antara perusahaan leasing dengan bank. Contohnya : merger antara Backer & Company dengan perusahaan asuransi Prudential, Sony dan Ericson.

(4) *Merger* Konglomerat

Merger konglomerat merupakan gabungan antara dua perusahaan atau lebih yang sama sekali tidak punya keterkaitan bidang usaha satu sama lain.

¹²⁷ Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2010), hlm.82

Merger konglomerat merupakan usaha diversifikasi operasional perusahaan yang dilakukan terhadap industri yang sama sekali berbeda. Proses integrasi mencakup integrasi dua atau lebih perusahaan dengan lini bisnis berbeda. tujuan utama merger konglomerat adalah untuk mencapai pertumbuhan perusahaan dengan cepat dan mendapatkan hasil yang lebih baik.¹²⁸

Penggabungan konglomerat dilakukan dengan cara saling bertukar saham antara kedua perusahaan yang disatukan. Alasan utama melakukan merger untuk meningkatkan permodalan. Dengan menggabungkan diri perusahaan-perusahaan yang tergabung mengalami pertumbuhan dan menambah yang memiliki likuiditas diversifikasi.¹²⁹

Secara teoritis *Merger* berdasarkan pada klasifikasi kegiatan usaha dapat dibagi ke dalam empat kategori sebagai berikut : *Merger* Horizontal, *Merger* Vertikal, *Merger* Kon-Generik dan *Merger* Konglomerat.¹³⁰ Pada Yayasan sebagaimana klasifikasi penggabungan tersebut, dapat digolongkan dalam bentuk penggabungan yang memiliki klasifikasi berdasar pada kegiatan yang sejenis, atau penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi hanya dapat dilakukan jika bergabung pada Yayasan lain yang juga bergerak di bidang pendidikan Tinggi. Sebagaimana ketentuan penggabungan Yayasan mempersyaratkan pada kegiatan sejenis diatur dalam pasal 57 ayat (2) angka 2 UU Yayasan.

Merger berdasarkan pada cara terjadinya dalam praktek di perusahaan terbagi atas : merger ramah (*friendly merger*) dan merger paksa (*unfriendly merger/hostile merger*).

¹²⁸ Tuti Rastuti, **Seluk Beluk Perusahaan & Hukum Perusahaan**, (Bandung : PT Rafika Aditama, 2015), hlm. 23-24

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 24

¹³⁰ 1). *Merger* Horizontal, yaitu merupakan *merger* antara dua atau lebih perusahaan di mana semua perusahaan tersebut bergerak pada bidang bisnis (*line of business*) yang sama. 2). *Merger* Vertikal, merupakan *merger* suatu gabungan di antara dua perusahaan atau lebih dengan mana yang satu bertindak sebagai *supplier* bagi yang lainnya. 3). *Merger* Kon-Generik, pada merger ini perusahaan-perusahaan yang bergabung saling berhubungan satu sama lain, yang mempunyai kesamaan sifat produksinya, tetapi belum dapat dikatakan sebagai produsen terhadap produk yang sama (horizontal), dan bukan juga hubungan antara *produser-supplier* (vertikal). 4). *Merger* Konglomerat, merupakan gabungan antara dua perusahaan atau lebih yang sama sekali tidak punya keterkaitan bidang usaha satu sama lain. Dalam Munir Fuady, **Hukum Tentang Merger**, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 85

a. Merger Ramah (*Friendly Merger*)

Merger tipe ini disebut juga dengan merger yang bersahabat, atau ramah (*hospitable/friendly merger*), merger ini menggambarkan suatu proses yang ditempuh secara wajar terstruktur, sistematis, dan menempatkan pemegang saham secara proporsional.

b. Merger Paksa (*Unfriendly Merger/Hostile Merger*)

Proses dan prosedur yang ditempuh dari merger paksa ini kebalikan dari merger ramah. *Hostile merger* digambarkan sebagai cara paksa. Merger ini dilakukan oleh perseroan yang akan mengakuisisi (*acquiring company*) dengan membeli saham perseroan sasaran (*target company*) tanpa terlebih dahulu menghubungi direksi perusahaan sasaran. *Hostile merger* ini biasanya dilakukan dengan tender *offer*, dimana perseroan yang akan mengakuisisi membujuk pemegang saham dari perseroan sasaran (*target company*) dengan suatu harga saham yang berada di atas harga pasar saham tersebut. apabila tender *offer* berhasil, perseroan yang mengakuisisi akan mengendalikan perseroan sasaran (*target company*). Proses merger seperti ini biasanya akan merugikan pemegang saham minoritas, dan memunculkan perlawanan dari pemegang saham minoritas dengan mengajukan tindakan (*derivative action*).

Berdasarkan pada terjadinya penggabungan Yayasan, maka penggabungan Yayasan digolongkan dalam penggabungan tipe penggabungan ramah (*Friendly Merger*), yang mana penggabungan Yayasan hanya dapat dilakukan pada saat Yayasan mengalami situasi tidak mampu lagi menyelenggarakan kegiatan usahanya, sebagaimana tentang hal ini diatur dalam ketentuan pasal 57 ayat (2) huruf a UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, bahwa penggabungan dilakukan dengan memperhatikan ketidakmampuan suatu Yayasan tanpa dukungan Yayasan lain. Selain itu penggabungan Yayasan dapat dilakukan jika Yayasan penggabung bukan merupakan Yayasan yang dijalankan dengan melanggar Anggaran Dasar, kesusilaan dan ketertiban umum.

Penggabungan Yayasan dilihat dari status bentuk hukumnya merupakan penggabungan dengan karakteristik *statutory merger*, yaitu penggabungan yang dilaksanakan berdasar pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku, yaitu berdasarkan undang-undang, berdasarkan Anggaran Dasar Yayasan dan

berdasarkan perjanjian penggabungan yang diusulkan oleh Pengurus Yayasan kepada Pembina Yayasan, yang mana usul penggabungan Yayasan tersebut akan menjadi peraturan yang mengikat bagi kedua belah pihak. Setelah dituangkan ke dalam akta penggabungan yang dibuat dihadapan notaris dalam bahasa Indonesia, dan selanjutnya mendapatkan pengesahan dari Menteri.

Disini salah satu Yayasan (Yayasan penerima penggabungan) tetap hidup dan melanjutkan aktivitasnya, secara otonomi berhak atas segala harta (asset), kewajiban, dan utang dari Yayasan yang digabungkan yang menjadi hilang status dan identitasnya sebagai Yayasan.¹³¹

Dengan demikian makna penggabungan Yayasan dapat disarikan sebagai perubuatan hukum yang dilakukan oleh satu Yayasan atau lebih yang bergabung kepada Yayasan lain yang sebelumnya telah ada, yang mana Yayasan yang menggabungkan diri dan sekaligus membubarkan diri tersebut memiliki tujuan yaitu agar dengan penggabungan tersebut segala kesulitannya dapat diatasi oleh Yayasan penerima penggabungan, pada sisi lain Yayasan penerima penggabungan merupakan Yayasan yang eksis merupakan Yayasan yang lebih sehat secara financial dan organisasinya dapat mengurus atau mengelola seluruh asset yang dialihkan kepadanya untuk diurus dan dikelola sehingga akan menjadi lebih produktif. Dengan demikian tujuan Yayasan penggabung selain assetnya untuk diurus dengan lebih baik oleh Yayasan penerima penggabungan juga tujuan untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang ada pada Yayasan penerima penggabungan yakni mengatasi segala urusan yang kepentingan-kepentingan masyarakat yang terkait dengan badan usaha milik Yayasan.

¹³¹ *Statutory Merger*

Merger yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, baik berdasarkan undang-undang, berdasarkan anggaran dasar, maupun berdasarkan perjanjian merger yang dibuat oleh para pihak. Disini salah satu perusahaan (perusahaan penerima penggabungan/*absorbing company*) tetap hidup dan melanjutkan aktivitasnya, secara otonomi berhak atas segala harta (asset), kewajiban, dan utang dari perusahaan yang digabungkan (*absorbed company*) yang menjadi hilang status dan identitasnya sebagai perusahaan. *Defacto Merger*, Merger tanpa didukung oleh peraturan hukum yang berlaku di tempat perusahaan-perusahaan yang terlibat merger tersebut berdomisili meskipun perusahaan penerima penggabungan telah menguasai sebagian terbesar dari harta hak-hak serta tanggung jawab atas kewajiban dan utang-utang dari perusahaan yang digabungkan, namun yang terakhir ini secara hukum tetap dianggap hidup dan mempunyai kedudukan yang penuh sebagai perusahaan yang mandiri. *Defacto merger* ini dapat juga diartikan sebagai akuisisi aset.

Berdasar pada uraian di atas, maka apabila ditarik benang merah dari pengertian penggabungan Yayasan adalah sebagai berikut :

- a) Ada perbuatan hukum
- b) Perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh satu Yayasan atau lebih bergabung dengan Yayasan lain yang sebelumnya telah ada
- c) Adanya tujuan untuk menggabungkan diri, dari salah satu atau lebih Yayasan ke dalam Yayasan lain (Yayasan penerima penggabungan).
- d) Yayasan penerima penggabungan adalah satu satunya Yayasan yang dibiarkan hidup, tetap bertahan.
- e) Adanya keputusan yang sama, yaitu Yayasan yang menggabungkan diri akan bubar karena hukum. Yayasan yang bubar pada umumnya adalah perusahaan yang kurang penting, atau Yayasan yang berukuran lebih kecil.
- f) Adanya peralihan aset baik aktiva dan pasiva Yayasan karena hukum kepada Yayasan yang menerima penggabungan.

3.3. Makna Penggabungan Dalam Pasal 60 Ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan dan Implikasinya Terhadap Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan Tinggi.

3.3.1. Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Tinggi

Yayasan adalah badan hukum yang mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia, disamping manusia pribadi sebagai pembawa hak.¹³² Subyek hukum menurut Purnadi Purbacaraka merupakan "subyek yang mempunyai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum, mempunyai tanggung jawab dan memiliki hak-hak serta kewajiban-kewajiban, seperti hak yang dimiliki oleh pribadi hukum (individu) yaitu memiliki harta kekayaan tersendiri, mempunyai Pengurus atau pengelola dan dapat bertindak sebagai pihak di dalam suatu perjanjian".¹³³

Badan hukum adalah subjek hukum tersendiri yang memiliki hak dan kewajiban. Menurut pendapat Utrech, badan hukum merupakan suatu badan

¹³² I.G. Rai Wijaya, *Hukum Perusahaan*, (Jakarta : Megapoint, 2000), hlm. 127

¹³³ Prof. R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta : Intermasa, 1979), hlm. 67

yang menurut hukum berkuasa (berwenang) dan menjadi pendukung hak,¹³⁴ pendapat yang senada disampaikan oleh R. Subekti, beliau menjelaskan bahwa badan hukum itu pada dasarnya merupakan suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan juga melakukan perbuatan seperti halnya seorang manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan dapat meakukan gugatan atau digugat di depan hakim.¹³⁵ Sedangkan pendapat R. Rochmat Soemitro tentang badan hukum (*rechtspersoon*), ia menyatakan badan hukum adalah suatu badan yang dapat mempunyai harta, mempunyai hak serta kewajiban seperti halnya orang pribadi (individu).¹³⁶

Otto Von Gierke dalam penjelasannya tentang teori organ, ia menyatakan bahwa badan hukum merupakan suatu realitas sesungguhnya yang memiliki kesamaan seperti sifat kepribadian alam manusia yang ada di dalam pergaulan hukum. Suatu badan hukum memiliki kehendak atau kemauan sendiri yang di bentuk melalui alat-alat perlengkapannya, dan meskipun badan hukum bukan suatu pribadi yang sesungguhnya. Namun apa yang diputuskan oleh para anggota dalam badan hukum tersebut dapat diartikan sebagai kehendak atau kemauan dari badan hukum itu sendiri.¹³⁷

Kedudukan Yayasan sebagai wadah untuk mencapai tujuan sosial di bidang pendidikan tinggi yang didirikan oleh masyarakat, di jamin hak-haknya, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 28 C, Ayat (2) setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 28E UUD RI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Dalam tingkat undang-undang, keberadaan Yayasan dijamin oleh Pasal 16 UU RI No. 35 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa Setiap orang berhak untuk melakukan pekerjaan sosial dan kebijakan, mendirikan organisasi untuk itu, termasuk menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran, serta menghimpun dana untuk maksud tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

¹³⁴ Chidir Ali, *Op. Cit.*, hlm. 23

¹³⁵ Subekti, *Op. cit.*, hlm. 45

¹³⁶ Prof. R. Soemitro, *Penuntutan PT dengan UU Pajak Perseroan* (Jakarta: Eresco, 1979), hlm. 35

¹³⁷ Ali Ridho. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan* (Bandung: Alumni 1986), hlm. 23

undangan. Dan dalam Pasal 100 Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia.

Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi, secara epistemologi "penyelenggara" berasal dari kata selenggara yang merupakan kata kerja yaitu menyelenggara/menyelenggarakan yang memiliki arti 1). Mengurus dan mengusahakan sesuatu (seperti memelihara, memiara, merawat); 2). Melakukan atau melaksanakan (perintah, undang-undang, rencana, dan sebagainya); 3). Menunaikan atau menyampaikan (maksud, cita-cita, harapan, tugas kewajiban, dan sebagainya); 4). Mengurus dan memperhatikan (kepentingan, usaha, perkara, dan sebagainya); 5). Mengadakan, mengatur, dan mengurus (pesta, rapat, pertunjukan, pameran, perusahaan, dan sebagainya). Sedangkan penyelenggara merupakan kata benda yang artinya 1) pemelihara, pemiara; 2). Orang yang menyelenggarakan (dalam berbagai-bagai arti seperti pengusaha, Pengurus, pelaksana).¹³⁸ Sedangkan badan merupakan kata benda yang berarti 1). Tubuh (jasad manusia keseluruhan); jasmani; raga; awak; 2). Batang tubuh manusia, tidak termasuk anggota dan kepala; 3) bagian utama dari suatu benda awak. 4). Diri (sendiri) 4). Sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu.¹³⁹

Dalam konteks Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan memiliki makna bahwa Yayasan adalah pendiri yang memiliki kewajiban memenuhi segala sesuatu, memperhatikan segala kepentingan, melakukan upaya, serta menyelesaikan segala permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan Pendidikan Tinggi. Artinya adalah Yayasan sebagai badan penyelenggara memiliki kewajiban untuk memenuhi segala kebutuhan terkait dengan penyelenggaraan Pendidikan Tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan. Sedangkan melakukan upaya, maksudnya adalah Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi harus menyelenggarakan pendidikan tinggi dengan memenuhi standar maksimal dari yang seharusnya untuk dipenuhi menurut peraturan perundang – undangan.

¹³⁸ <https://kbbi.web.id/selenggara/>, Di akses pada tanggal 9 Juni 2009

¹³⁹ <https://kbbi.web.id/badan/>, Di akses pada tanggal 9 Juni 2009

Sedangkan maksud menyelesaikan segala permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi adalah Yayasan dalam menyelesaikan segala permasalahan yang timbul dari dilakukannya penyelenggaraan pendidikan, harus diselesaikan dengan berlandaskan pada prinsip demokratis, adil, tidak diskriminasi dan dilakukan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai agama, nilai budaya, kemajemukan, persatuan, dan kesatuan bangsa.

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara”.¹⁴⁰

Pendidikan Tinggi merupakan jenjang pendidikan yang diselenggarakan setelah selesai menempuh pendidikan menengah, pendidikan tinggi mencakup program diploma, sarjana, magister, doktor, dan program profesi, serta spesialis, yang diselenggarakan perguruan tinggi dengan berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia.¹⁴¹ Dan bahwa “pendidikan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional memiliki peran strategis dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora serta kebudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan”.¹⁴²

Pasal 31 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 menyatakan bahwa mendapatkan pendidikan adalah hak setiap warga negara, Pasal 28C ayat (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Pasal 28E ayat (1), Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

¹⁴⁰ Pasal 1 Butir 1 UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Tinggi Jo Pasal 1 butir 1 UU RI No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹⁴¹ Pasal 2 Butir 1 UU RI No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹⁴² Huruf b Konsideran UU RI No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Hak warga negara atas pendidikan juga jamin oleh UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Hak asasi manusia, yakni pada Pasal 48 "Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan." Pasal 60 (1) Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya.

Dalam hal penyelenggaraan pendidikan secara lebih luas harus mengacu pada prinsip – prinsip : "(1) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. (2) Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna. (3) Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat. (4) Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran. (5) Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat. (6) Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan".¹⁴³

Yayasan sebagai badan pendiri dan penyelenggara Perguruan tinggi, dan Lembaga Perguruan Tinggi sebagai wadah penyelenggaraan tridharma pendidikan tinggi dilaksanakan berdasarkan pada prinsip :

- a. Akuntabilitas
- b. Transparansi
- c. Nirlaba
- d. Penjaminan mutu; dan
- e. Efektivitas dan Efisiensi

a) Akuntabilitas atau yang dimaksud dengan "prinsip akuntabilitas" adalah kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan Perguruan Tinggi kepada semua pemangku

¹⁴³ Pasal 4 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akuntabilitas antara lain dapat diukur dari rasio antara mahasiswa dan dosen, kecukupan sarana dan prasarana, penyelenggaraan pendidikan yang bermutu, dan kompetensi lulusan.

- b) Transparansi atau yang dimaksud dengan prinsip transparansi adalah keterbukaan dan kemampuan menyajikan informasi yang relevan secara tepat dan akurat kepada pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c) Prinsip nirlaba adalah prinsip kegiatan yang tujuannya tidak untuk mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan harus ditanamkan kembali ke Perguruan Tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan;
- d) Penjaminan mutu; Yang dimaksud dengan prinsip penjaminan mutu adalah kegiatan sistemik untuk memberikan layanan Pendidikan Tinggi yang memenuhi atau melampaui standar nasional pendidikan tinggi serta peningkatan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan,
- e) Efektivitas dan Efisiensi, yang dimaksud efektivitas dan efisiensi adalah kegiatan sistemik untuk memanfaatkan sumber daya dalam penyelenggaraan Pendidikan Tinggi agar tepat sasaran dan tidak terjadi pemborosan”.¹⁴⁴

Prinsip – prinsip sebagaimana diatas, juga dimiliki oleh badan hukum Yayasan sebagaimana diatur di dalam UU Yayasan, baik yang tersirat maupun yang tersurat di dalam pengaturannya. Prinsip keterbukaan dan prinsip akuntabilitas penyelenggaraan Yayasan kepada masyarakat tersurat di dalam konsideran huruf c UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, yang berbunyi :

“... untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum agar Yayasan berfungsi sesuai dengan maksud dan tujuannya berdasarkan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas kepada masyarakat, perlu membentuk undang-undang tentang Yayasan”.¹⁴⁵

Prinsip keterbukaan dan akuntabilitas juga ditegaskan dalam penjelasan umum alenia ke tujuh, yang menjelaskan bahwa pengelolaan kekayaan dan pelaksanaan kegiatan Yayasan dilakukan sepenuhnya oleh Pengurus, oleh karena

¹⁴⁴ Penjelasan Pasal 63 huruf a, b, c, d, e UU RI No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

¹⁴⁵ Konsideran UU Yayasan

itu, Pengurus wajib membuat laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Pembina laporan tahunan ini berisi hal-hal tentang keadaan keuangan dan juga tentang perkembangan kegiatan yang telah dijalankan oleh Yayasan dalam satu tahun. Prinsip akuntabilitas di dalam menyelenggarakan Yayasan juga tampak dalam wujud ketentuan diperlukannya audit bagi Yayasan yang memperoleh bantuan yang berasal dari kekayaan negara, bantuan luar negeri ataupun bantuan dari pihak lain, selain itu audit juga diberlakukan bagi Yayasan yang memiliki kekayaan dalam jumlah yang ditentukan dalam undang-undang ini. Serta kewajiban mengumumkan laporan tahunan dalam surat kabar berbahasa Indonesia.¹⁴⁶

Lebih lanjut prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dinormakan dalam Pasal 49 ayat (2), yang menyatakan : "Dalam hal Yayasan mengadakan transaksi dengan pihak lain yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi Yayasan, transaksi tersebut wajib dicantumkan dalam laporan tahunan".¹⁴⁷ Maksud ketentuan ini adalah kewajiban bagi Yayasan untuk melaporkan secara rinci tentang semua transaksi yang telah dilakukan oleh Yayasan dengan pihak lain. Dan hal-hal tersebut merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan di dalam menyelenggarakan Yayasan dan merupakan cerminan asas keterbukaan dan asas akuntabilitas kepada masyarakat, yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh Yayasan melalui pengurusnya.

Ikhtisar laporan keuangan merupakan bagian dari ikhtisar laporan tahunan yang setiap akhir tahun wajib dibuat oleh pengurus yayasan dan wajib di umumkan oleh pengurus pada khalayak umum baik diumumkan melalui papan pengumuman pada kantor Yayasan atau diumumkan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia. Ketentuan yang terakhir ini wajib dilakukan bagi Yayasan yang memperoleh bantuan senilai Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) atau lebih yang diperoleh dalam satu tahun buku. Bantuan tersebut baik diperoleh baik dari negara, bantuan luar negeri ataupun bantuan dari pihak lain. Wajib melaporkan dalam surat kabar sebagaimana diatas juga berlaku bagi Yayasan yang mempunyai kekayaan diluar harta wakaf yang besarnya mencapai Rp. 20.000.000.000,- (dua puluh miliar rupiah).¹⁴⁸ Selain itu pada yayasan yang

¹⁴⁶ Alenia ke tujuh, Penjelasan Umum UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

¹⁴⁷ Pasal 42 ayat (2) UU Yayasan

¹⁴⁸ Pasal 52 ayat (1) dan (2) UU Yayasan

mendapat bantuan negara dan memiliki kekayaan Yayasan yang jumlah nominalnya sebagaimana di atas maka laporan keuangan Yayasan tersebut harus diaudit oleh akuntan publik.

Ketentuan sebagaimana di atas menunjukkan bahwa penyelenggaraan Yayasan dijalankan dengan berlandaskan pada prinsip keterbukaan dan akuntabilitas kepada publik, yang mana memiliki maksud agar bantuan yang diterima oleh Yayasan atau Yayasan dan jumlah kekayaan Yayasan, dapat diketahui oleh masyarakat yang artinya bahwa secara tidak langsung masyarakat dapat turut serta mengawasi penyelenggaraan dari suatu Yayasan.

Sedangkan prinsip nirlaba tersirat dalam norma hukum yang tercermin dalam ketentuan Pasal 1 butir 1 UU Yayasan yang pada prinsipnya menegaskan bahwa Yayasan merupakan suatu badan hukum terdiri atas kekayaan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan di sosial, keagamaan dan kemanusiaan serta merupakan badan hukum yang tidak mempunyai anggota. Salah satu bagian dari definisi tersebut secara tegas menyatakan bahwa Yayasan tidak mengenal anggota, dan hal inilah sebagai salah satu pembeda Yayasan dengan badan hukum lain seperti koperasi, perkumpulan, atau perseroan terbatas.

Karena tidak mengenal "anggota" maka keuntungan yang diperoleh Yayasan akan disalurkan kembali kepada masyarakat. Di sisi lain, keuntungan yang didapat Koperasi atau Perusahaan Mutual akan dikembalikan kepada para anggota sebagai pembilik perusahaan. Sedangkan pada Perkumpulan, meskipun hasil usahanya tidak boleh dinikmati para anggota selaku pribadi, tetapi anggota Perkumpulan tetap dapat menikmati hasil usaha tersebut dalam bentuk pembiayaan kegiatan organisasi.

Pendirian perkumpulan, misalnya PSSI, ditujukan antara lain untuk memberdayakan klub-klub sepakbola anggota PSSI. Dengan kata lain, pendiri Perkumpulan lebih diarahkan untuk memberdayakan para anggotanya. Hal ini berbeda dengan pendirian Yayasan yang memang dirancang oleh undang-undang untuk memberdayakan masyarakat secara langsung, sebab Yayasan tidak mengenal adanya "keanggotaan".

Sebagai badan hukum yang tidak mengenal adanya anggota, Yayasan tidak berkewajiban membagi keuntungan atau penghasilan kepada para anggota. Ketentuan ini dimaksudkan agar semua penghasilan yang didapat Yayasan harus

disalurkan lagi kedalam kegiatan yang menjadi maksud dan tujuan Yayasan yakni di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Nirlaba selain selain terwujud dari tidak adanya pembagian harta kekayaan kepada organ Yayasan, juga dilihat dari nilai-nilai jenis kegiatan yang dilakukan oleh Yayasan. Dengan jenis kegiatan yang demikian maka tidak selayaknya hasil dari kegiatan tersebut dibagi-bagikan selain untuk tujuan-tujuan diluar sosial, kegiatan dan kemanusiaan.

Antara Yayasan dengan lembaga Perguruan Tinggi diatur dalam peraturan yang berbeda, namun masing-masing memiliki kesamaan prinsip-prinsip penyelenggaraan yang sama. Antara Yayasan dan Lembaga Perguruan Tinggi, memiliki hubungan koordinatif (koordinasi) bukan hubungan subordinatif (kedudukan bawahan terutama dalam kemiliteran). Hal ini tercermin dalam Pasal 7 ayat (3) UU Yayasan menyatakan, Anggota Pembina, Pengurus dan Pengawas Yayasan dilarang merangkap sebagai Anggota Direksi atau Pengurus dan Anggota Dewan Komisaris atau Pengawas dari badan usaha. Larangan rangkap jabatan tersebut adalah untuk menghindari benturan kepentingan, mengingat sifat antara Yayasan dan badan usaha Yayasan memiliki perbedaan, yang satu sosial dan yang satu mencari keuntungan. Sehingga dari sudut pandang ini lembaga perguruan tinggi yang merupakan badan usaha yang didirikan oleh Yayasan pada dasarnya memiliki sifat profit.

Tentang hubungan koordinatif, antara keduanya pada sisi lain kedudukan lembaga Perguruan Tinggi, Perguruan Tinggi memiliki hak otonomi dalam pengelolaan lembaganya yaitu otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma. Otonomi tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan dasar dan tujuan serta kemampuan dari suatu Perguruan Tinggi. Dasar dan tujuan serta kemampuan Perguruan Tinggi untuk melaksanakan otonomi dimaksud juga dievaluasi secara mandiri oleh Perguruan Tinggi itu sendiri.

Otonomi pengelolaan Perguruan Tinggi meliputi bidang akademik dan bidang nonakademik. Otonomi pengelolaan di bidang akademik sebagaimana dimaksud meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan Tridharma. Sedangkan otonomi pengelolaan di bidang nonakademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan : a).

organisasi; b). keuangan; c). kemahasiswaan; d). ketenagaan; dan e). sarana prasarana.

Pengaturan otonomi penyelenggaraan Perguruan Tinggi sebagaimana diatas, pada otonomi bagi Perguruan Tinggi Swasta dilakukan oleh badan penyelenggara sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang - undangan.

Dengan demikian pemberian dan pengaturan otonomi Perguruan Tinggi Swasta yang didirikan oleh Yayasan diatur oleh Yayasan sebagai badan penyelenggara Pendidikan Tinggi.

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Yayasan merupakan badan hukum mandiri. Mempunyai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum, mempunyai tanggung jawab dan memiliki hak-hak serta kewajiban-kewajiban serta mempunyai pengurus atau pengelola dan dapat bertindak sebagai pihak di dalam perjanjian. Apa yang diputuskan oleh organ adalah kehendak atau kemauan dari badan hukum itu sendiri. Kedudukan Yayasan sebagai badan pendiri dan penyelenggara Perguruan Tinggi tetap memberikan kedudukan Yayasan sebagai bagian pemegang kendali di dalam menyelenggarakan Perguruan Tinggi, namun demikian masing-masing memiliki batasan-batasan fungsi, tugas dan tanggung jawab di dalam menyelenggarakan kegiatannya yang terpisah namun saling terkait.

Kedudukan Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi dilindungi oleh Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E UUD Republik Indonesia Tahun 1945, Sementara dalam tingkat UU Yayasan dijamin oleh pasal 16 UU RI No. 35 tahun 1999. Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi memiliki makna bahwa Yayasan memiliki kewajiban memenuhi segala sesuatu, memperhatikan segala kepentingan, mengupayakan, dan menyelesaikan segala permasalahan yang timbul dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi. Yayasan wajib menghormati, menjunjung tinggi hak-hak pendidikan setiap warga negara khususnya bagi masyarakat yang memenuhi pendidikan melalui lembaga perguruan tinggi yang dikelola oleh Yayasan.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam konteks penggabungan Yayasan menghormati, melindungi dan menjunjung tinggi hak-hak mahasiswa, dengan tidak mengurangi ataupun merampas hak-haknya untuk tetap memperoleh pelayanan pendidikan atau hal-hal yang seharusnya menjadi hak mahasiswa

ketika suatu Yayasan melakukan penggabungan dengan Yayasan lain merupakan keniscayaan yang harus dilakukan. Terbaikannya hal tersebut dalam proses penggabungan Yayasan menunjukkan tidak adanya perlindungan akan harkat dan martabat serta tidak adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh mahasiswa, dengan tidak adanya jaminan perlindungan hukum kedudukan mahasiswa tidak akan lepas dari tindakan kesewenangan pihak – pihak tertentu dalam proses penggabungan Yayasan.

Dalam proses penggabungan Yayasan, kedudukan mahasiswa khususnya dari Yayasan penggabung harus mendapatkan pengayoman atas hak-hak mahasiswa dan dengan memberikan perlindungan hukum tersebut agar mahasiswa dapat menikmati atas semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.¹⁴⁹

3.3.2. Makna Penggabungan Dalam Pasal 60 Ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, Dan Implikasinya Terhadap Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan Tinggi.

Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan menyatakan "Dalam hal penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan Menteri, maka akta perubahan Anggaran Dasar Yayasan wajib disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan dengan dilampiri akta penggabungan."¹⁵⁰

Berdasarkan pengaturan tersebut diatas maka di dalam penggabungan Yayasan berdasarkan pada Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan seolah dapat ditafsirkan bahwa penggabungan Yayasan diperlukan perubahan Anggaran Dasar dan penggabungan tidak perlu ada perubahan Anggaran Dasar. Dan lebih lanjut perubahan Anggaran Dasar dimaksud adalah perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan menteri. Sementara pada ketentuan lain tentang perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan menteri, meliputi

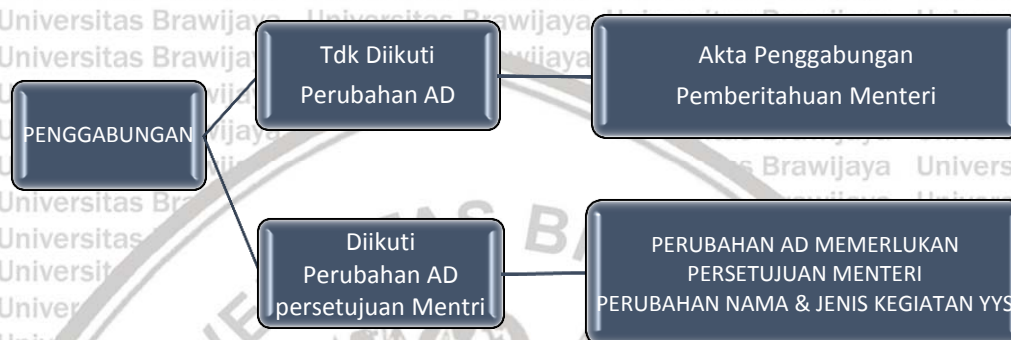
¹⁴⁹ Satjipto Rahardjo. *Op., Cit.* hlm. 74.

¹⁵⁰ Pasal 60 Ayat (1) UU Yayasan

perubahan nama dan jenis kegiatan Yayasan, hal ini diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan.

Pengaturan penggabungan Yayasan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan sebagaimana diuraikan di atas dapat di ilustrasikan dalam skema berikut ini :

Gambar 3
Skema Proses Penggabungan Yayasan
Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan



Sumber : Sumber bahan hukum primer yang dioleah penulis

Berdasarkan pada skema diatas, terlihat bahwa penggabungan menurut pasal 60 ayat (1) UU Yayasan memiliki konsep penggabungan sebagai berikut :

- 1) Penggabungan Yayasan tidak diikuti perubahan Anggaran Dasar
- 2) Penggabungan Yayasan diikuti perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan menteri.

Tentang pengaturan penggabungan Yayasan yang diikuti perubahan Anggaran Dasar dan memerlukan persetujuan menteri, lebih lanjut diatur dengan proses sebagai berikut : permohonan persetujuan penggabungan kepada menteri, bahwa persetujuan penggabungan diberikan oleh Menteri diberikan dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal permohonan diterima. Dan dalam hal permohonan ditolak maka penolakan tersebut harus diberitahukan kepada pemohon serta secara tertulis disertai alasannya dalam jangka waktu paling lambat 60 (enampuluh) hari, dan jika dalam jangka waktu itu tidak ada pemberitahuan penolakan maka perubahan

Anggaran Dasar dianggap disetujui dan menteri wajib mengeluarkan keputusan persetujuan.¹⁵¹

Pada tingkat Peraturan pelaksana undang-undang Yayasan yaitu PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Yayasan, tentang proses penggabungan Yayasan diatur sebagai berikut :

a) Penggabungan Yayasan tidak diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar.

Dalam hal penggabungan Yayasan yang tidak diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar, maka pengurus Yayasan yang menerima penggabungan wajib menyampaikan akta penggabungan kepada Menteri.¹⁵² Penggabungan Yayasan berlaku terhitung sejak tanggal penandatanganan akta penggabungan atau tanggal yang ditentukan dalam akta penggabungan.

Tanggal akta penggabungan sebagaimana dimaksud harus lebih akhir dari tanggal akta penggabungan.¹⁵³

b) Penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar memerlukan persetujuan menteri.

Dalam hal penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar, akta perubahan Anggaran Dasar disusun oleh pengurus Yayasan yang menerima penggabungan dan harus mendapat persetujuan dari Pembina yang menerima penggabungan.¹⁵⁴

Dalam hal penggabungan Yayasan disertai perubahan Anggaran Dasar yang mencakup ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-undang, pengurus yayasan yang menerima penggabungan wajib menyampaikan akta perubahan Anggaran Dasar kepada Menteri untuk mendapat persetujuan, dengan dilampiri salinan akta perubahan Anggaran Dasar dan salinan akta penggabungan.

c) Penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang tidak memerlukan persetujuan menteri.

Dalam hal penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang tidak memerlukan persetujuan Menteri, Pengurus Yayasan wajib memberitahukan perubahan Anggaran Dasar kepada Menteri dengan

¹⁵¹ Pasal 60 Ayat (2), (3) dan (4) UU Yayasan

¹⁵² Pasal 29

¹⁵³ Pasal 29 Ayat (3) PP

¹⁵⁴ Pasal 30 PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Peraturan Pelaksana UU Yayasan

dilampiri salinan akta perubahan Anggaran Dasar dan salinan akta penggabungan.¹⁵⁵ Perubahan Anggaran Dasar Yayasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mulai berlaku sejak tanggal pemberitahuan perubahan Anggaran Dasar diterima Menteri atau tanggal kemudian yang ditetapkan dalam akta penggabungan.¹⁵⁶

Pengaturan penggabungan yang terkandung pada norma hukum pasal 60 ayat (1) UU Yayasan menunjukkan ada 2 (dua) bentuk penggabungan yayasan, namun berdasarkan pada peraturan pelaksanaannya tersurat ada 3 (tiga) bentuk penggabungan Yayasan dengan konsep yang masing-masing berbeda.

Berdasarkan pada pengaturan tersebut diatas, menunjukkan bahwa pasal 60 ayat (1) UU Yayasan merupakan norma hukum yang diatur dengan konsep yang tidak lengkap, sehingga menimbulkan ketidakkonsistenan makna penggabungan. Ketidakkonsistenan makna penggabungan dimaksud adalah sebagai berikut :

- a) bahwa penggabungan akan memberi hasil akhir Yayasan penggabung berubah nama dan juga merubah jenis kegiatan, hal tersebut tidak sesuai dengan makna bahwa di dalam penggabungan badan hukum ada satu identitas badan hukum yang dibiarkan tetap ada. Maka dengan makna yang terkandung pada pasal 60 ayat (1) tersebut menjadi ketentuan yang tidak selaras dengan Pasal 57 ayat (1) yang mengatur tentang definisi penggabungan Yayasan.
- b) penggabungan Yayasan yang diikuti dengan perubahan jenis kegiatan Yayasan juga tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 57 ayat (2) huruf b yang menyatakan bahwa penggabungan Yayasan hanya dapat dilakukan bagi Yayasan yang memiliki kegiatan sejenis.
- c) bahwa di dalam penggabungan Yayasan, merubah Anggaran Dasar merupakan sesuatu yang bersifat kondisional. Ada keadaan dimana penggabungan diperlukan perubahan Anggaran Dasar dan pada keadaan dimana penggabungan tidak diperlukan Anggaran Dasar.

Kedudukan Yayasan yang bergerak di bidang Pendidikan Tinggi merupakan badan hukum yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

¹⁵⁵ Pasal 31 Ayat (1) PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Peraturan Pelaksana UU Yayasan

¹⁵⁶ Pasal 31 Ayat (2) PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Peraturan Pelaksana UU Yayasan

- 1) Perkumpulan orang (organisasi)
- 2) Mempunyai maksud dan tujuan
- 3) Mempunyai harta kekayaan tersendiri
- 4) Mempunyai pengurus
- 5) Mempunyai hak dan kewajiban
- 6) Sesuatu yang dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*)
- 7) Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.
- 8) Tidak dapat melakukan perkawinan
- 9) Tidak dapat dipenjara, namun dapat dikenai hukuman denda atau administrasi.
- 10) Masyarakat Perguruan Tinggi yang disebut sivitas akademika Perguruan Tinggi yakni Dosen dan mahasiswa, dan masyarakat yang mengabdikan diri di bidang pendidikan yaitu tenaga kependidikan.

Yayasan adalah entitas subyek hukum, penggabungan dilakukan dengan diwakili oleh masing-masing pengurus Yayasan yang akan menggabungkan diri dan yang akan menerima penggabungan menyusun usul rencana penggabungan.¹⁵⁷

Subyek hukum yang utama adalah manusia, bila dibandingkan dengan manusia, badan hukum (*rechts persoon*) memperlihatkan sifatnya yang khusus. Badan hukum tidak dapat memperoleh semua hak-hak, tidak dapat menjalankan semua kewajiban-kewajiban maupun perbuatan hukum sebagaimana manusia (*natuurlijk persoon*). kemampuan hukum atau kekuasaan hukum dari badan hukum dalam lapangan hukum harta kekayaan pada dasarnya menunjukkan persamaan dengan manusia. Tiap hukum kekayaan selain dengan tegas dikecualikan dapat berlaku pada badan hukum, yaitu dalam hukum perikatan dan kebendaan.

Pasal 1655, Pasal 1656 dan Pasal 1657 KUH Perdata¹⁵⁸ bahwa pengurus dapat mengikat badan hukum dengan pihak ketiga. Orang-orang atau

¹⁵⁷ Pasal 58 Ayat (1)

¹⁵⁸ Pasal 1655 KUH Perdata : para pengurus suatu perkumpulan adalah, sekedar tentang itu tidak telah diatur secara lain dalam surat pendiriannya, perjanjian-perjanjiannya dan reglemen-reglemennya, berkuasa untuk bertindak atas nama perkumpulan, mengikat perkumpulan kepada orang-orang pihak ketiga dan sebaliknya, begitu pula bertindak di muka Hakim, baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat; Pasal 1656 : Segala perbuatan, untuk mana para pengurusnya tidak berkuasa melakukannya, hanyalah mengikat perkumpulan sekedar perkumpulan itu sungguh-sungguh telah mendapat manfaat karenanya atau sekedar perbuatan-perbuatan itu

pengurus yang bertindak untuk dan atas nama badan hukum dalam hal ini disebut sebagai organ dari badan hukum. Kewenangan orang-orang atau organ tersebut diatur berdasar anggaran dasar dan undang-undang atau peraturan lain yang mengatur tentang itu, hal ini mencerminkan adanya asas pembatasan wewenang organ.

Perbuatan organ dalam menjalankan tugasnya yang dilakukan dalam batas-batas wewenangnya berdasarkan ketentuan undang-undang, anggaran dasar dan hakikat tujuannya, badan hukum terikat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam melakukan perbuatannya sebagai pelaksana tugasnya tidak dapat dihindari, bahwa pada suatu ketika perbuatannya itu merupakan perbuatan melanggar hukum. Perbuatan hukum dan juga perbuatan hukum yang dilakukan organ bukan untuk kepentingannya pribadi, melainkan dilakukan untuk melaksanakan atau mempertahankan hak-hak dari badan hukum. Badan hukum mempunyai kepentingan sendiri. Kepentingan yang dilindungi oleh hukum dan dilengkapi dengan suatu tindakan, jika kepentingan itu diganggu. Dalam mempertahankan atau melindungi kepentingan itu, badan hukum tersebut tampil di muka pengadilan, baik sebagai penggugat ataupun tergugat. Dari uraian dapat dipahami kemampuan perbuatan hukum serta ciri-ciri dari badan hukum.¹⁵⁹

Definisi penggabungan Yayasan adalah perbuatan hukum bergabungnya satu atau lebih Yayasan kepada Yayasan lain yang telah ada, dan akibat hukum dari penggabungan adalah beralihnya asset yayasan penggabung kepada Yayasan penerima penggabungan, dan penggabungan juga berakibat hukum bubarnya yayasan yang menggabungkan diri.¹⁶⁰ Perbuatan hukum penggabungan Yayasan tersebut dilakukan dengan adanya kesepakatan antara Yayasan penggabung dengan Yayasan penerima penggabungan. Sehingga penggabungan Yayasan lahir dari adanya kesepakatan untuk melakukan menggabung pada satu pihak dan menerima penggabungan di pihak lain.

terkemudian telah disetujui secara sah. Pasal 1657 : Jika surat pendirian, perjanjian dan reglemen-reglemennya tidak memuat sesuatu ketentuan pun tentang pengurusan perkumpulan, maka tidak seorang anggotapun berkuasa untuk bertindak atas nama perkumpulan, atau mengikatkan perkumpulan dengan suatu car lain selain yang telah ditetapkan pada penutup pasal yang lalu.

¹⁵⁹ file:///D:/DOWNLOADS%201/akta%20notaris/S351402021_pendahuluan.pdf

¹⁶⁰ Pasal 57 Ayat (1) UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan jo Pasal 1 butir 2 PP No. 63 Tahun 2008 tentang Peraturan Pelaksana UU Yayasan.

Dengan demikian penggabungan Yayasan memiliki unsur – unsur sebagai berikut :

- 1) Ada kesepakatan melakukan perbuatan hukum penggabungan
- 2) Perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh dua Yayasan atau lebih
- 3) Ada pihak setuju untuk menggabungkan diri.
- 4) Ada pihak setuju menerima penggabungan
- 5) Adanya keputusan yang sama, yaitu badan hukum yang menggabungkan diri akan bubar karena hukum.
- 6) Adanya peralihan aset baik aktiva dan pasiva dari Penggabung kepada penerima penggabungan.

Berdasarkan pada unsur-unsur penggabungan sebagaimana diatas, selain itu mengingat bahwa Yayasan adalah suatu badan hukum, maka pada perbuatan hukum penggabungan yayasan ditandai dengan hal-hal berikut :

- a) Perjanjian Penggabungan Yayasan
- b) Perubahan Anggaran Dasar Yayasan , dan
- c) Persetujuan Menteri

a) Perjanjian Penggabungan Yayasan

Dalam pelaksanaan penggabungan ada satu dokumen yang disebut akta penggabungan, merupakan perwujudan dari perjanjian penggabungan Yayasan. Yayasan sekalipun sebagai badan hukum merupakan subjek hukum mandiri, tetapi pada dasarnya adalah "orang ciptaan hukum" (*artificial person*) yang hanya dapat melakukan perbuatan hukum dengan perantara manusia selaku wakilnya.¹⁶¹

Dalam bertindak meskipun Yayasan harus melalui perantara orang (*natuurlijke personen*), tetapi orang tersebut tidak bertindak untuk dan atas nama dirinya, melainkan untuk dan atas pertanggungjawaban Yayasan.¹⁶² Dalam hal perwakilan, bentuk perwakilan pada badan hukum itu sendiri merupakan suatu perwakilan khusus yang ditetapkan dalam anggaran dasar dan peraturan-peraturan lain dari organisasi badan hukum itu. Menurut Paul Scholten bentuk

¹⁶¹ 62 Anwar Borahima, 2010, Kedudukan Yayasan di Indonesia (Eksistensi, Tujuan, dan Tanggung Jawab Yayasan), Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 199

¹⁶² Ibid.

perwakilan yang demikian itu masih dalam golongan "aanstelling" atau pengangkatan".¹⁶³

Yayasan tidak dapat menghidupkan atau menjalankan dirinya sendiri, maka Yayasan membutuhkan alat perlengkapan yang dinamakan organ¹⁶⁴ yang bertindak untuk dan atas pertanggung jawaban Yayasan.¹⁶⁵ Pada badan hukum selalu diwakili oleh organ dan perbuatan organ adalah perbuatan badan hukum itu sendiri. Dalam hal perwakilannya ini tidak dapat disamakan dengan wakil biasa atau wakil dengan surat kuasa, sebagaimana sering terjadi antara manusia biasa yang diwakili oleh orang lain.¹⁶⁶

Melihat uraian hubungan antara organ dan Yayasan sebagai badan hukum maka dapat disimpulkan bahwa jelas tanpa organ Yayasan tidak akan hidup, sebaliknya tanpa lahirnya Yayasan dengan kedudukannya sebagai badan hukum maka perangkat yang disebut organ tidak akan pernah lahir.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Anwar Borahima mengenai perbedaan antara organ dan penerima kuasa, ukurannya adalah anggaran dasar. Tidak semua yang bekerja pada Yayasan (badan hukum) adalah organ, tetapi bisa saja orang yang bekerja berdasarkan pemberian kuasa. Indikatornya yaitu jika disebut dalam anggaran dasar berarti organ, tetapi kalau tidak berarti bukan organ melainkan penerima kuasa.¹⁶⁷ Menurut Soenawar Soekawati,¹⁶⁸ batasan perwakilan dapat mempertanggung jawabkan suatu perbuatan hukum kepada seseorang lain dari padapada yang berbuat, sepanjang batas wewenang yang diberikan kepadanya, untuk bertindak atas nama dan untuk kepentingan prinsipalnya, yaitu ketentuannya : 1. mempertanggungjawabkan suatu perbuatan hukum; 2. dilaksanakan dalam batas wewenang; 3. dilakukan dengan atas nama dan untuk kepentingan prinsipal.

Akta penggabungan ini sebelumnya disusun oleh pengurus dari masing-masing Yayasan yang akan bergabung dan yang menerima penggabungan, yang selanjutnya dituangkan ke dalam rancangan akta penggabungan dan wajib disampaikan kepada Pembina masing-masing Yayasan untuk mendapatkan

¹⁶³ R. Ali Rido, *Op. Cit.*, hlm. 17

¹⁶⁴ Rudhi Prasetya, *Yayasan Dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2013), hlm. 11

¹⁶⁵ Anwar Borahima, *Op. cit.*,

¹⁶⁶ R. Ali Rido, *Loc.cit.*

¹⁶⁷ Anwar Borahima, *Op. cit.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

persetujuan. Rancangan akta penggabungan ini wajib mendapat persetujuan dari masing-masing pembina Yayasan, dan tanpa adanya persetujuan dari pembina maka penggabungan Yayasan tidak akan pernah terwujud. Dan selanjutnya rancangan akta yang telah mendapat persetujuan tersebut harus dituangkan ke dalam akta penggabungan yang dibuat di hadapan Notaris dengan memakai bahasa Indonesia. Akta penggabungan merupakan dokumen penting sebagai pilar pelaksanaan penggabungan yayasan, selain itu akta penggabungan Yayasan sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum penggabungan.

Perbuatan hukum adalah setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan hak dan kewajiban. Perbuatan hukum adalah setiap perbuatan subyek hukum (manusia dan badan hukum) yang akibatnya diatur oleh hukum, karena akibat itu bisa dianggap sebagai kehendak dari yang melakukan hukum.¹⁶⁹ Perbuatan hukum terdiri dari : a. perbuatan hukum sepihak, adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu pihak saja dan menimbulkan hak dan kewajiban oleh satu pihak pula. Misalnya perbuatan surat wasiat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 875 KUH Perdata, pemberian hibah sesuatu benda diatur dalam Pasal 1666 KUH Perdata. b. perbuatan hukum dua pihak, adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak dan menimbulkan hak-hak dan kewajiban – kewajiban bagi kedua pihak (timbang balik), misalnya persetujuan jual beli, sebagaimana tentang perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak ini diatur dalam Pasal 1457 KUH Perdata, perjanjian sewa menyewa dan lain-lain.

Penggabungan Yayasan merupakan suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Yayasan atau lebih untuk menggabungkan diri kepada Yayasan lain yang menerima penggabungan. Dengan demikian penggabungan Yayasan merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak. Akibat hukum dari perbuatan hukum penggabungan adalah Yayasan penggabung menjadi bubar, beralihnya semua asset aktiva dan pasiva dari Yayasan yang menggabungkan diri kepada Yayasan yang menerima penggabungan tanpa diperlukan likuidasi.¹⁷⁰ Dengan demikian penggabungan Yayasan , mengakibatkan Yayasan penggabung bubar atau berakhir status badan

¹⁶⁹ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm.291

¹⁷⁰ Pasal 57 Ayat (1) UJY dan Pasal 1 butir 2 PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Yayasan

hukumnya artinya Yayasan penggabung tidak menjadi subyek hukum lagi, mengakibatkan beralihnya semua aset baik aktiva dan pasiva milik Yayasan yang menggabungkan diri beralih kepada Yayasan yang menerima penggabungan, tanpa diperlukan perbuatan hukum lain, termasuk segala sesuatu yang berhubungan dengan Yayasan beralih menurut hukum atau otomatis.

Akta penggabungan yang di usulkan oleh masing-masing pengurus memuat sekurang-kurangnya :

- a) Keterangan mengenai Nama Yayasan dan tempat kedudukan Yayasan yang akan melakukan Penggabungan;
- b) Penjelasan dari masing-masing Yayasan mengenai alasan dilakukannya penggabungan;
- c) Ikhtisar laporan keuangan Yayasan yang akan melakukan penggabungan;
- d) Keterangan mengenai kegiatan utama Yayasan dan perubahan selama tahun buku yang sedang berjalan;
- e) Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan;
- f) Cara penyelesaian status pekerja harian, pelaksana kegiatan, dan karyawan Yayasan yang akan menggabungkan diri;
- g) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan penggabungan;
- h) Keterangan mengenai nama anggota Pembina, Pengurus, dan Pengawas; dan
- i) Rancangan perubahan Anggaran Dasar Yayasan yang menerima penggabungan, jika ada.

Substansi rancangan penggabungan tersebut diatas merupakan bahan penyusunan rancangan akta penggabungan Yayasan yang akan melakukan penggabungan. Rancangan akta penggabungan tersebut harus mendapat persetujuan dari pembina masing-masing Yayasan, dan kemudian dituangkan dalam akta penggabungan yang dibuat dihadapan Notaris, dalam bahasa Indonesia.¹⁷¹

Kewenangan yang dimiliki pembina, dikontrol atau harus sesuai dengan ketentuan anggaran dasar, dimana anggaran dasar itu sendiri dalam perubahannya hanya dapat dilaksanakan dalam keputusan rapat pembina.¹⁷²

¹⁷¹ Pasal 58 Ayat (3) dan (4) UU Yayasan

¹⁷² Lihat UU Yayasan Bab III Mengenai Perubahan Anggaran Dasar

Dalam hal kepengurusan Yayasan, disebutkan ada beberapa perbuatan – perbuatan tertentu yang harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari pembina. Perbuatan terakhir inilah yang tergolong sebagai “perbuatan kepemilikan” (*daden van beschikking* atau dinamakan pula *daden van eigendom*). Perbuatan-perbuatan yang dimaksud seperti.¹⁷³ 1). meminjamkan atau meminjam uang atas nama Yayasan (tidak termasuk mengambil uang Yayasan di bank); 2). mendirikan suatu usaha baru atau melakukan penyertaan dalam berbagai bentuk usaha, baik di dalam maupun di luar negeri; 3). memberi atau menerima pengalihan atas harta tetap; 4). membeli atau dengan cara lain mendapatkan/memeroleh harta tetap atas nama Yayasan; 5). menjual atau dengan cara lain melepaskan kekayaan Yayasan serta menggunakan/membebanikan kekayaan Yayasan; 6). mengadakan perjanjian dengan organisasi yang terafiliasi dengan Yayasan, Pembina, Pengurus, dan atau Pengawas Yayasan atau seseorang yang bekerja pada Yayasan, yang perjanjian tersebut bermanfaat bagi tercapainya maksud dan tujuan Yayasan.

b) Perubahan Anggaran Dasar Yayasan

Anggaran Dasar merupakan suatu ketentuan yang memuat syarat-syarat konstitutief dari badan hukum. Selain anggaran dasar ada undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya menunjukkan orang-orang yang dapat bertindak untuk dan atas pertanggungjawaban badan hukum. Orang – orang ini disebut organ (alat perlengkapan, seperti: pengurus, direksi dan sebagainya) dari badan hukum yang merupakan suatu esensialia dari organisasi itu. Hukum memperhitungkan perbuatan dari pengurus (organ) kepada badan hukum itu. Hal ini tidak lain adalah suatu pengakuan, bahwa pengurus mewakili badan hukum. Sesuai dengan Pasal 1655 KUHPerdara yang mengatakan, bahwa pengurus dapat mengikatkan badan hukum dengan pihak-pihak ketiga.¹⁷⁴

Penggabungan Yayasan pada prinsipnya selalu diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar Yayasan, hal ini dikarenakan pada penggabungan minimal selalu diikuti dengan perubahan asset Yayasan dan perubahan organ Yayasan sebagaimana hasil dari kesepakatan yang dilakukan oleh Yayasan, serta

¹⁷³ Rudhi Prasetya, *Op. cit.*, hlm. 15

¹⁷⁴ R. Ali Rido, *Op., Cit.*, hlm. 15

kesepakatan-kesepakatan lain yang timbul dari perjanjian penggabungan misalkan terkait dengan pengaturan persyaratan pengangkatan dan pemberhentian pengurus dan pengawas Yayasan.

Anggaran Dasar Yayasan sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, sekurang-kurangnya meliputi hal-hal berikut :¹⁷⁵

- a) Nama dan tempat kedudukan
- b) Maksud dan tujuan serta kegiatan untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut
- c) Jangka waktu pendirian
- d) Jumlah kekayaan awal yang dipisahkan dari kekayaan pribadi pendiri dalam bentuk uang atau benda
- e) Cara memperoleh dan penggunaan kekayaan ;
- f) Tata cara pengangkatan, pemberhentian, dan penggantian anggota Pembina Pengurus dan Pengawas
- g) Hak dan kewajiban Pembina, Pengurus dan Pengawas
- h) Tata cara penyelenggaraan rapat organ Yayasan
- i) Ketentuan mengenai perubahan Anggaran Dasar
- j) Penggabungan dan pembubaran Yayasan;
- k) Penggunaan kekayaan sisa likuidasi atau penyaluran kekayaan Yayasan setelah bubar.

Anggaran Dasar juga memuat keterangan lain meliputi nama, alamat, pekerjaan, tempat dan tanggal lahir, serta kewarganegaraan pendiri, pembina, pengurus dan pengawas. juga keterangan mengenai jumlah minimum harta kekayaan awal yang dipisahkan dari kekayaan pribadi pendiri.

Dalam undang-undang Yayasan Anggaran Dasar dapat diubah dengan wajib persetujuan menteri dan perubahan Anggaran Dasar Yayasan yang cukup pemberitahuan kepada menteri.

Untuk perubahan Anggaran Dasar yang meliputi nama dan kegiatan Yayasan, berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan ditetapkan harus mendapat persetujuan Menteri Hukum dan Hak asasi manusia. Kata "persetujuan" tersebut mengandung makna, bahwa perubahan nama dan

¹⁷⁵ Pasal 14 Ayat (2) UU Yayasan

kegiatan itu tergolong sangat penting artinya, dan memerlukan kontrol dari Menteri, karena perubahan itu dapat berakibat pada sebuah Yayasan yang berganti nama mempunyai kegiatan yang tidak lagi sejalan dengan tujuan Yayasan semula. Misalnya Yayasan yang semula bergerak di bidang Yayasan Yatim Piyatu kemudian merubah jenis kegiatan ke Yayasan yang bergerak di bidang Pendidikan, maka penggabungan yang demikian diperlukan persetujuan. Dengan mengajukan permohonan persetujuan, menteri dapat menerima atau menolak permohonan tersebut. Pengawasan Pemerintah itu tujuannya untuk menjaga ketertiban Yayasan, agar Yayasan tetap mematuhi prinsip-prinsip hukum Yayasan yang berlaku.

Selain perubahan Anggaran Dasar yang harus mendapat persetujuan Menteri, juga ada perubahan Anggaran Dasar yang cukup dengan diberitahukan kepada Menteri. Perubahan dimaksud adalah perubahan mengenai hal yang lain, sebagaimana ditetapkan Pasal 21 ayat (2) Undang-undang Yayasan.

Apa yang dimaksud dengan ketentuan perubahan mengenai hal yang lain itu? jika melihat ketentuan di atas, tampak bahwa yang dimaksudkan tentang perubahan selain yang menyangkut maksud dan tujuan Yayasan (Pasal 17)¹⁷⁶ dan yang menyangkut nama dan kegiatan Yayasan (pasal 21 ayat (1)) UU Yayasan.¹⁷⁷ Dengan melihat hal tersebut, maka dapat diketahui perubahan yang dimaksudkan antara lain mengenai jangka waktu pendirian Yayasan, cara memperoleh dan penggunaan kekayaan Yayasan, tata cara pengangkatan personal organ Yayasan, hak dan kewajiban anggota organ Yayasan. Demikian juga dalam hal penggabungan Yayasan maka dalam kriteria tidak merubah Anggaran Dasar selain nama dan jenis kegiatan selain dapat meliputi hal-hal di atas dapat berupa perubahan jumlah asset yayasan hasil penggabungan dan juga struktur organ Yayasan hasil penggabungan. Oleh karena perubahan mengenai hal itu tidak begitu dipandang sebagai hal yang prinsip, maka perubahannya cukup hanya memberitahukan kepada Menteri, sekedar untuk diketahui saja dan Menteri juga tidak perlu memberikan persetujuan.

¹⁷⁶ Anggaran Dasar dapat diubah, kecuali mengenai maksud dan tujuan Yayasan.

¹⁷⁷ Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan, menyatakan "Perubahan Anggaran Dasar yang meliputi nama dan kegiatan Yayasan harus mendapat persetujuan Menteri."

c) **Persetujuan Kepada Menteri**

Pada sisi bahwa makna proses penggabungan tidak diikuti dengan perubahan anggaran dasar sebagaimana yang tersirat pada ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, menurut penulis hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip akuntabilitas yang dianut dalam undang-undang ini, karena sebagaimana diketahui bahwa dalam badan hukum Yayasan terdapat unsur-unsur antara lain memiliki unsur yang terdiri atas kekayaan, tujuan, organisasi dan memiliki organ pengurus, maka ketika ada 1 (satu) badan hukum atau lebih yang menggabungkan diri kepada satu Yayasan lain maka akan menghasilkan bersatunya kekayaan, bersatunya tujuan, organisasi dan organ Yayasan yang menggabung kepada penerima penggabungan, di mana dalam proses tersebut harus didasarkan pada prinsip akuntabilitas, artinya setiap proses penggabungan diwujudkan dengan sesuatu yang dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Dan pada sisi lain sebagaimana diketahui bahwa dalam suatu badan hukum Anggaran Dasar merupakan ruhnya, Anggaran Dasar sebagai identitas dan juga sebagai karakter yang melekat pada suatu badan hukum selain juga berisi pedoman atau aturan-aturan yang dijadikan sebagai dasar bagi organ di dalam menjalankan suatu badan hukum. Dengan demikian dalam Anggaran Dasar inilah setiap perubahan yang terjadi pada suatu badan hukum itu harus tercerminkan. Sehingga atas perubahan Anggaran Dasar tersebut selanjutnya oleh organ Yayasan hasil penggabungan menjadi suatu pijakan yang harus diselenggarakan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab sebagai wujud prinsip akuntabilitas suatu Yayasan.

Berdasarkan pada konsep, penggabungan Yayasan adalah bergabungnya satu atau lebih Yayasan penggabung kepada Yayasan lain sebagai penerima penggabungan, dan karena hukum Yayasan yang menggabungkan diri menjadi bubar. Hakikat pada penggabungan Yayasan adalah ada satu Yayasan yang tetap eksis yakni Yayasan penerima penggabungan, Yayasan ini tidak mengalami perubahan nama maupun jenis kegiatan Yayasan, artinya bahwa dalam konsep penggabungan Yayasan tidak pernah diikuti perubahan nama dan perubahan jenis kegiatan Yayasan,¹⁷⁸ karena pada prinsip Yayasan penerima penggabung ini merupakan Yayasan yang sehat dan kuat secara financial, sementara

¹⁷⁸ Lihat konsep penggabungan

Yayasan yang menggabung adalah yayasan yang lebih kecil dan kurang sehat dan Yayasan inilah yang terserap dan nantinya yang akan dibubarkan status badan hukumnya. Dengan demikian dalam konsep penggabungan Yayasan, tidak ada alasan yang mendasar untuk mengganti nama atau identitas Yayasan yang menerima penggabungan, karena Yayasan ini masih memiliki eksistensi sebagai badan hukum yang diterima oleh masyarakat.

Berdasarkan pada uraian diatas, maka tentang penggabungan Yayasan sebagaimana maksud ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, jika dikaitkan dengan ketentuan pasal 21 ayat (1) UU Yayasan, maka dengan pendekatan penapsiran sistematik keduanya merupakan norma hukum yang saling terkait.

Sehingga dari sudut pandang normatif pengaturan ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan bertentangan dengan ketentuan pasal 21 ayat (2) pada undang-undang yang sama, yang mana ketentuan pasal 60 ayat (1) penggabungan yang diikuti perubahan Anggaran Dasar yang menghendaki persetujuan Menteri sementara konsep penggabungan pada dasarnya tidak ada perubahan baik nama maupun jenis kegiatan Yayasan namun perubahan tersebut diluar ketentuan selain merubah nama maupun merubah jenis kegiatan Yayasan. Perubahan dalam penggabungan sebagaimana diuraikan sebelumnya meliputi perubahan asset, perubahan-perubahan lain sesuai hasil perjanjian dalam penggabungan Yayasan, yang dapat berupa perubahan organ, perubahan syarat pengangkatan dan pemberhentian pengurus dan pengawas serta perubahan-perubahan lain yang tidak bertentangan dengan UU Yayasan.

Bahwa penggabungan sebagaimana uraian di atas, menunjukkan bahwa penggabungan Yayasan memiliki nilai penting bagi suatu badan hukum yang disebut Yayasan ini, dan jika di analisis berdasarkan teori badan hukum kekayaan bertujuan maka setiap penggabungan Yayasan prinsip akuntabilitas harus dikedepankan sehingga perubahan – perubahan proses penggabungan badan hukum tetap bertolak dari kekayaan dan selalu dilekati dengan tujuan dengan demikian dalam proses penggabungan tetap dilalui dalam koridor sebagaimana hakikat suatu Yayasan.

Pada pasal 57 ayat (2) UU Yayasan menyatakan bahwa syarat dilakukannya penggabungan Yayasan adalah "ketidakmampuan Yayasan melaksanakan kegiatan usaha tanpa dukungan Yayasan lain". Maka pada

dasarnya penggabungan Yayasan merupakan bangunan kerjasama antara Yayasan penggabungan dengan Yayasan penerima penggabungan ditandai dengan penyatuan aset Yayasan penggabung kepada Yayasan penerima penggabungan, juga beralihnya organ Yayasan penggabung kepada Yayasan penerima penggabungan yang mana organ Yayasan penggabung menundukan diri kepada Anggaran Dasar Yayasan penerima penggabungan.

Penggabungan Yayasan merupakan pengalihan aset Yayasan baik aktiva dan pasiva Yayasan penggabung kepada Yayasan penerima penggabungan, artinya akibat hukum penggabungan Yayasan maka secara hukum Yayasan penerima penggabungan berhak atas seluruh aset Yayasan yang menggabungkan diri baik aktiva dan pasivanya. Dan karena hukum secara otomatis status badan hukum Yayasan penggabung berakhir atau bubar. Oleh karena akibat hukum yang demikian maka seharusnya penggabungan Yayasan dilakukan dengan tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Berdasarkan pada nilai-nilai dalam penggabungan sebagaimana diuraikan diatas, selanjutnya timbul suatu pendapat bahwa ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan bahwa penggabungan Yayasan dapat tidak diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar Yayasan menjadi terbantahkan, dan mempertegas bahwa hakikatnya dalam penggabungan Yayasan selalu diikuti perubahan Anggaran Dasar Yayasan. Pada sisi lain sebagaimana diketahui bahwa Yayasan adalah badan hukum yang melekat hak dan kewajiban, Yayasan dapat melakukan hubungan hukum dengan pihak lain. Dan dalam hal Yayasan melakukan penggabungan, maka perlu diperhatikan adalah adanya kemungkinan pihak – pihak yang terkait dengan Yayasan yang akan bergabung agar tidak merugikan pihaknya. Dengan demikian pada penggabungan Yayasan terdapat beberapa unsur yang harus diperhatikan yaitu kekayaan Yayasan, tujuan Yayasan, kegiatan usaha Yayasan, organ Yayasan dan karyawan Yayasan. Dengan demikian pada penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi unsur – unsur tersebut meliputi :

- a. Kekayaan Yayasan meliputi sarana dan prasarana lembaga pendidikan yang dialihkan
- b. Tujuan yang sama di bidang pendidikan tinggi
- c. Lembaga Perguruan Tinggi meliputi seluruh program studi yang dialihkan

d. Organ Yayasan hasil penggabungan meliputi pembina, pengurus dan pengawas

e. Sivitas akademika Perguruan Tinggi Yayasan Pendidikan Tinggi penggabung, meliputi : Dosen dan mahasiswa serta tenaga kependidikan.

f. Ada Yayasan Pendidikan Tinggi beserta lembaga perguruan tinggi yang dibubarkan.

Dengan karakteristik penggabungan Yayasan tersebut diatas, maka dalam melakukan penggabungan tidak boleh ada ada pihak – pihak yang merugi dari proses penggabungan Yayasan tersebut. Maka dalam hal penggabungan Yayasan wajib mendapatkan persetujuan menteri, saya berpendapat bahwa hal tersebut agar pemerintah mengetahui bahwa telah terjadi penggabungan Yayasan dan di sisi lain ada Yayasan yang menjadi berakhir satu badan hukumnya dan hal tersebut secara administratif harus dilakukan pula oleh menteri hukum dan hak asasi manusia dan selanjutnya untuk mengumumkannya dalam lembaran berita negara merupakan bentuk kontrol pemerintah karena kegiatan usaha yang dijalankan oleh Yayasan selalu memiliki hubungan dengan atau pihak – pihak yang terlibat didalamnya maka penggabungan Yayasan perlu persetujuan menteri merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan.

Implikasi hukum pengaturan penggabungan Yayasan khususnya dalam pasal 60 ayat (1) UU Yayasan bagi Yayasan yang menyelenggarakan perguruan tinggi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implikasi merupakan kata benda yang berarti keterlibatan atau keadaan terlibat.¹⁷⁹ Dalam kaitan dengan fokus penelitian ini di makna implikasi hukum yang dimaksudkan adalah keterlibatan atau keterkaitan beberapa aspek hukum akibat pengaturan hukum penggabungan Yayasan khususnya pasal 60 ayat (1), implikasinya bagi Yayasan yang bergerak di bidang Pendidikan Tinggi, yakni berimplikasi pada tidak adanya kepastian hukum dan pelanggaran hierarki peraturan perundang - undangan dan tidak adanya ketertiban hukum.

a. Penggabungan Yayasan khususnya ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan berimplikasi pada tidak adanya kepastian hukum bagi Penggabungan Yayasan yang menyelenggarakan Perguruan Tinggi.

¹⁷⁹ <https://kbbi.web.id/implikasi>, diakses pada tanggal 3 Desember 2019

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya dalam latar belakang penelitian ini, bahwa penggabungan Yayasan seharusnya selalu diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar selain merubah nama Yayasan dan kegiatan Yayasan. Selain itu sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang permasalahan, bahwa penggabungan Yayasan masih merugikan mahasiswa dari Yayasan penggabung, dan hal ini belum mendapatkan pengaturan di dalam undang-undang pendidikan tinggi.

Penggabungan Yayasan hanya diatur dalam perundang - undangan tentang Yayasan, pada sisi lain Yayasan berkedudukan sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi dalam substansi terkait penggabungan belum diatur secara jelas di dalam peraturan perundang - undangan tentang pendidikan tinggi. Pada undang-undang ini di dapati istilah perubahan perguruan tinggi namun demikian tidak jelas apa yang dimaksud dengan perubahan perguruan tinggi tersebut. Selain itu undang-undang pendidikan tinggi juga belum mengatur tentang perlindungan hukum bagi mahasiswa.

UU RI No. 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) yang mengatur tentang pendidikan tinggi di Indonesia, sehingga dalam menyelenggarakan Perguruan Tinggi di Indonesia harus tunduk pada undang-undang tersebut. Namun pada sisi lain ketika mengatur tentang penggabungan badan hukum atau badan penyelenggara pendidikan tinggi khususnya dalam hal ini adalah Yayasan maka harus tunduk kepada Undang-undang Yayasan.

Prinsip konsep negara hukum adalah menghendaki tegaknya supremasi hukum. supremasi hukum secara menyeluruh merupakan tanggung jawab negara. kewajiban negara tidak menjamin tertib hukum (*rechtsorde*), menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum, yakni keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.¹⁸⁰ Berdasarkan UUD N RI tahun 1945 Pasal 31 ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Pasal 28C ayat (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas

¹⁸⁰ H. Irianto A. Baso Ence, hlm. 18 dalam Aan Eko Widiarto, Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi, jurnal Konstitusi, Volume 16 Nomor 1 Maret 2019

hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia; Pasal 28E ayat (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

Jaminan perlindungan hukum hak dalam memperoleh pendidikan pada tingkat undang-undang juga sudah dikukuhkan dalam Pasal 5 UU RI No. 20

Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional hak warga negara meliputi :

(1). Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu; Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, menegaskan bahwa "Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.

Dengan demikian peraturan penggabungan Yayasan sebagaimana ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, perbuatan hukum penggabungan Yayasan pendidikan tinggi akan berakibat hukum pada tidak terlindunginya hak-hak mahasiswa baik kedudukan mahasiswa sebagai masyarakat yang memiliki keterkaitan dengan badan usaha Yayasan dan dari sisi mahasiswa sebagai bagian dari sivitas akademika perguruan tinggi.

b. Pengaturan Penggabungan Yayasan khususnya ketentuan pasal 60 ayat (1)

UU Yayasan dan bagi Yayasan yang menyelenggarakan Perguruan Tinggi berimplikasi pada pelanggaran hierarki peraturan perundang – undangan

Penggabungan Yayasan Perguruan Tinggi terdapat civitas akademik Perguruan Tinggi yang harus dilindungi. Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidah yang berfungsi untuk menjaga agar produk hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi baik dalam perspektif formil maupun materil.¹⁸¹

¹⁸¹ Aan Ekonomi Widiarto, *ibid.* hlm. 35

Keseluruhan produk hukum harus merupakan satu kesatuan yang harmonis (karena sinkron atau konsisten secara vertikal dan horizontal) baik dari aspek materiil yang meliputi asas hukum/karena memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan asas materi muatan), serta sesuai dengan asas hukum yang merupakan latar belakang/alasan/ratio legis dari pembentukan hukum, makna (baik makna yang tersurat maupun yang tersirat), hingga penggunaan peristilahannya; maupun dari aspek formil di mana cara penyusunannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain dalam masyarakat. Hukum sebagai produk harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.¹⁸²

Teori ini bermula dari suatu analisis hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa karakter dinamis dari sistem normatif dan fungsi norma dasar mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum. Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma lainnya tersebut. Dengan demikian suatu norma hukum itu valid karena dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya, dan norma hukum lainnya ini adalah landasan validitas norma hukum yang disebut pertama.¹⁸³¹²

Menurut Kelsen setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau des Recht*). Dalam "*Stufentheorie*" tersebut, di puncak "*stufenbau*" terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut "*grundnorm*" atau "*ursprungnorm*". Grundnorm merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum, atau hipotetis. Sistem hukum suatu negara merupakan suatu proses yang terus menerus, dimulai dari yang abstrak, menuju ke hukum yang positif, dan seterusnya sampai menjadi nyata. Semua norma

¹⁸² *ibid.*

¹⁸³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State)* Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010, hlm:179). Bandingkan Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Peress, 2009), hlm 1

merupakan satu kesatuan dengan struktur piramida. Dasar keabsahan suatu norma ditentukan oleh norma yang paling tinggi tingkatannya. Jadi menurut Hans Kelsen urutan norma itu dimulai dari *Grundnorm* atau *Ursprungsnorm* ke *Generallenorm*, kemudian dipostrifikan. Sesudah itu akan menjadi norma nyata (*Concretenorm*). Norma nyata lebih bersifat individual. Oleh karena norma, positif merupakan "perantara" dari norma dasar dengan norma individual, maka disebut juga norma antara (*Tussenorm*).¹⁸⁴ Dengan demikian menurut Hans Kelsen, norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Teori Hierarki Norma Hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula. Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga apabila Norma Dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya. Sedangkan dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga, kita

¹⁸⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, Aan Eko Widiarto, *Op.Cit.*, hlm. 36

dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya yang diberi judul *Law, State, and International Legal Order*. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum Publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat karena apabila kita lihat pada struktur norma (Norm Structure) maka hukum Publik itu berada di atas hukum Privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institutional Structure*), maka *Public Authorities* terletak di atas population.

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur.

Oleh karena norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum Publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat. Norma-norma hukum Privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/ keinginan masyarakat oleh karena hukum Privat ini dibentuk oleh masyarakat. Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur. Oleh karena norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum Publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat. Norma-norma hukum Privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/ keinginan masyarakat oleh karena hukum Privat ini dibentuk oleh masyarakat.



c. Pengaturan Penggabungan Yayasan khususnya ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan dan bagi Yayasan yang menyelenggarakan Perguruan Tinggi berimplikasi pada pelanggaran hierarki peraturan perundang – undangan

Sebagaimana juga telah diuraikan dalam latar belakang, hukum acara Mahkamah Konstitusi seharusnya diatur dengan undang-undang dan tidak boleh disubdelegasikan ke peraturan yang lebih rendah. Hukum acara Mahkamah Konstitusi yang hanya diatur dalam suatu peraturan Mahkamah Konstitusi maka berimplikasi terhadap ketiadaan tertib hukum dalam penyelenggaraan negara hukum Republik Indonesia. Undang-Undang harus diposisikan sebagai instrumen yang harus ditegakkan sebagai konsensus sosial.¹⁸⁵

Memaknai tertib hukum, A. Hamid S. Attamimi memberikan pengertian tertib hukum (*rechtsordnung*) sebagai sebuah kesatuan hukum objektif yang keluar tidak bergantung kepada hukum yang lain, dan ke dalam menentukan semua pembentukan hukum dalam kesatuan tertib hukum tersebut. Rumusan ini sangat penting dalam menentukan ada atau tidak adanya kesatuan yuridis dalam suatu tertib hukum.¹⁸⁶ Sedangkan Soehino mendefinisikan tertib hukum adalah tertib yang terdiri atas berbagai macam peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis dari peraturan yang tingkatannya dan/atau derajatnya tertinggi sampai dengan peraturan yang tingkatannya dan/atau derajatnya terendah.¹⁸⁷

Menguatkan pendapat di atas, J. H. A. Logemann mengatakan bahwa sama seperti tertib masyarakat, yang merupakan keseluruhan yang saling berkaitan, juga hukum positif, yang ditentukan dengan mengabstraksikan dari suatu keseluruhan, suatu pertalian norma-norma, ialah suatu tertib hukum. Dengan demikian, dalam hukum positif tidak terdapat norma-norma yang saling bertentangan.¹⁸⁸ Hal ini demi mewujudkan tertib hukum (*rechtsorde*), menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum yang berupa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum sebagai korelasi logisnya adalah dengan memperkokoh sebuah penguatan negara hukum. Pentingnya

¹⁸⁵ Sukarno Aburaera sebagaimana dikutip Marilang, "Menimbang Paradigma Keadilan Hukum Progresif", Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017, hlm. 318.

¹⁸⁶ Sukarno Aburaera sebagaimana dikutip Marilang, "Menimbang Paradigma Keadilan Hukum Progresif", Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017, hlm. 318.

¹⁸⁷ Soehino, Tertib Hukum di Indonesia, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta, 2011, hlm. iii

¹⁸⁸ *Ibid.* hlm. 18-19.

Undang-Undang untuk mengatur Penggabungan Yayasan yang memberikan jaminan hukum kepada masyarakat yang terkait dengan badan usaha yang didirikan oleh Yayasan. Selama ini permasalahan yang muncul ketika konsep penggabungan Yayasan mengatur sebatas pengalihan asset sedangkan bagaimana dengan masyarakat yang terkait dengan badan usaha Yayasan tidak terkonkritisasi dengan jelas pengaturannya, sehingga dalam implementasi penggabungan Yayasan pendidikan tinggi, keberadaan mahasiswa menjadi tidak jelas dan hanya mengambang.



BAB IV

RATIO LEGIS PASAL 60 AYAT (1) UNDANG-UNDANG RI NOMOR 28 TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG- UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2001 TENTANG YAYASAN YANG MENGATUR PENGGABUNGAN DAN KORELASINYA DENGAN YAYASAN YANG MENYELENGGARAKAN PENDIDIKAN TINGGI

4.1 Kebijakan Dasar Pengaturan UU Yayasan dan UU Pendidikan Tinggi Dalam Pembentukan Hukum Nasional

Pembangunan bangsa yang berlangsung saat ini ditujukan guna mencapai cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta menciptakan perdamaian dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Maka, pembangunan dilaksanakan dalam segala sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara secara berkelanjutan.¹

Aspek sasaran pembangunan salah satunya adalah aspek hukum itu sendiri. Pembangunan hukum dibutuhkan guna meneruskan perjuangan bangsa merdeka setelah terlepas dari penjajahan, serta merupakan eksistensi sebagai negara yang berdaulat tentu diperlukan kehadiran hukum nasional yang tercermin dari nilai-nilai kultur dan budaya bangsa. Pembangunan hukum pada esensinya meliputi usaha menciptakan pembaruan pada sifat dan isi dari ketentuan hukum yang berlaku serta usaha-usaha yang diarahkan bagi pembentukan hukum baru yang diperlukan dalam pembangunan masyarakat.²

Dalam pembangunan hukum nasional, hukum harus dipandang sebagai subjek dan juga objek dari pembangunan. Hukum sebagai subjek pembangunan, maka hukum yang menggerakkan, mendorong, mengarahkan, dan mendasari dalam pencapaian tujuan mewujudkan cita negara untuk mensejahterakan rakyat. Memaknai pembangunan sebagai perjuangan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan, perjuangan untuk menguasai ilmu

¹ Satjipto Rahardjo di dalam Abd. G. Hakim Nusantara dan Nasroen Yasabari, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1980), hlm 1.

² *Ibid.*, hlm 1.

pengetahuan, teknologi, keahlian dan informasi, dan perjuangan untuk melawan tekanan-tekanan ekonomi negara-negara maju. Arah pembangunan negara berkembang pada penguatan sendi-sendi pembangunan ekonomi, dan bersamaan itu pula harus berjuang melawan tekanan-tekanan ekonomi negara-negara maju. Hal ini menyebabkan makna pembangunan di Indonesia menjadi bermakna luas dan menjadi bentuk perjuangan yang bersifat ganda.³

Hukum menjadi objek pembangunan memiliki makna bahwa hukum dibangun dalam kerangka menciptakan sistem hukum nasional, yang dapat dimaknai sebagai membentuk hukum nasional menggantikan hukum Produk Pemerintah Kolonial Belanda atau membentuk hukum baru dalam bentuk undang-undang sesuai dengan semangat kemerdekaan sebagai produk hukum nasional Indonesia.⁴

Untuk dapat merekam kerangka ideal sistem hukum nasional yang mencerminkan pola *rechtsidee* Hukum Indonesia, mencakup dua aspek, yaitu "pecerminan nilai-nilai Pancasila dalam perundang - undangan dan sistem hukum nasional itu sendiri". Mengenai sistem hukum nasional yang berhubungan dengan perundang - undangan adalah merupakan penjelasan kembali bahwa perundang - undangan menduduki posisi sentral, utama dalam pembangunan hukum nasional, yang akan dilengkapi oleh hukum tidak tertulis (hukum adat). Disamping itu dikemukakan pula perlunya unifikasi dengan tidak meninggalkan kebhinekaan terutama dalam bidang-bidang kehidupan spiritual. Berikutnya hal yang menyangkut persoalan nilai-nilai Pancasila, pada prinsipnya bahwa pembentukan dan penyusunan undang-undang perlu dengan tepat menunjukkan nilai-nilai Pancasila yang mendasari undang-undang itu.⁵

Membangun sistem hukum nasional dalam mencapai tujuan mewujudkan cita negara, secara material bertujuan mendorong pemerintah untuk melaksanakan tujuan negara dalam mensejahterakan rakyat. Dalam membangun

³ Lili Rusydi & IB. Wyasa Putra, *Op.Cit*, hlm. 172.

⁴ Mochtar Kusumaatmaja, *Konsep Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara Hukum Dan Pembangunan- Alumni, 2002), hlm. 75-76.

⁵ *Pemikiran hasil-hasil Seminar Hukum Nasional ke IV* tanggal 30 Maret 1979, Dalam Atmadja, Perundang - undangan Dalam Sistem Hukum Nasional, hlm. 434. https://www.researchgate.net/publication/318650478_PERUNDANG-UNDANGAN_DALAM_SISTEM_HUKUM_NASIONAL diakses pada tanggal 30 Agustus 2019

sistem hukum nasional diperlukan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk sebagai politik hukum.⁶

Kebijakan dasar tersebut dalam kehidupan bernegara secara yuridis formal berawal dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat tentang tujuan negara sebagai hukum dasar.⁷ Setelah adanya amandemen UUD 1945, semangat pembentukan sistem Hukum nasional yang semula berpedoman pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang materi dan arahnya telah tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), saat ini perintah pembentukan sistem hukum nasional secara tegas tertuang dalam pasal 22 A UUD 1945. Pasal 22 A UUD 1945 menyatakan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang".

Guna melaksanakan perintah tersebut dibuat UU RI No. : 10 Tahun 2004 sebagaimana diganti oleh UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengingatkan dan menegaskan kepada dewan pembentuk undang-undang untuk selalu memperhatikan dasar atau asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berdasarkan pada asas yang meliputi asas-asas :⁸ 1). Kejelasan tujuan; 2). Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; 3). Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; 4). Dapat dilaksanakan; 5). Kedayagunaan dan kehasilgunaan; 6). Kejelasan rumusan; dan 7). Keterbukaan.

Dengan materi muatan suatu Peraturan Perundang-undangan harus dibentuk dengan mencerminkan asas-asas :⁹ 1). Pengayoman; 2). Keterbukaan; 3). Kebangsaan; 4). Kekeluargaan; 5). Kenusantaraan; 6). Bhineka tunggal ika; 7). Keadilan; 8). Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; 9). Ketertiban dan kepastian hukum; 10). Keseimbangan; dan 11). Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain : a). Dalam Hukum Pidana, misalnya, ada asas praduga tak bersalah

⁶ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet II, 1986), hlm. 160.

⁷ Pasal 3 Ayat 1 Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,

⁸ Pasal 5 Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁹ Pasal 6 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dan asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan b). Dalam Hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian ada asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak, dan asas itikad baik.

Asas-asas tersebut diatas merupakan dasar untuk berpijak bagi pembentuk suatu peraturan perundang-undangan dan sebagai penentu kebijakan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Melalui landasan pijak yang diamanatkan tersebut, maka dapat melahirkan produk hukum yang mampu untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks ruang kehidupan yang harus dituangkan dalam pengaturan norma hukum positif.

Menurut Mohammad Koesnoe, selain memenuhi asas-asas diatas, dalam upaya pencarian asas sampai kepada dituangkannya menjadi norma hukum sebagai landasan pijak tersebut, hukum harus dilihat dari alam kejiwaan yang abstrak, yang sifat dan isinya berbeda yang meliputi : alam cita, alam hakikat, dan alam citra. Hukum sebagai alam kejiwaan ini ada dan bekerjanya mampu memberi kekuatan sebagai pendorong untuk berbuat nyata di dalam hidup manusia.¹⁰ Untuk hal itu penting dipahami dari ide dasar alam cita yaitu pemantapan dan pendalamannya yang mempunyai daya menggerakkan kehidupan manusia menuju ke arah suatu tujuan yang diamanatkan oleh alam ide, dengan tujuan ini kehidupan menjadi terarah, dan di dalam tujuan inilah terdapat cita-cita, termasuk cita hukum (*recht idee*). Persoalan cita hukum ini dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat.¹¹ Selaras dengan pendapat Gustav Radbruch¹² bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan maknanya.¹³ Sedang Hans Kelsen¹⁴ menyebut cita hukum dengan *Grundnorm* dan *Basic Norm*, norma dasar yang harus dijadikan pedoman dalam struktur sebagai kaidah fundamental yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan seluruh kaidah-kaidah yang akan

¹⁰ Mohammad Koesnoe, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2010), hlm. 9-10.

¹¹ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Penerbit Suryandaru, 2005), hlm. 43.

¹² Satjipto Rahardjo, *Op-Cit*, hlm. 13-21.

¹³ Esmi warassih, *Op-Cit*, hlm. 43.

¹⁴ Soeryono Soekanto, *Op-Cit*, hlm. 128.

berlaku, yang secara struktural sebagai kaidah fundamental yang menjadi sumber bagi kesatuan sistem hukum.

Keterlibatan negara melalui pengaturan yang dibangun sebagai produk hukum/ perundang-undangan, merupakan bentuk campur tangan pemerintah dalam aspek kehidupan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, sebagai cita negara dalam negara hukum kesejahteraan. Cita negara hukum Indonesia dituangkan dalam konstitusi Pembukaan UUD 1945, bahwa Indonesia merdeka atas hasil perjuangan dan atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa. Adanya keinginan luhur untuk membentuk negara merdeka dalam suatu Pemerintah Negara Indonesia, yang hendak atau bertujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Pada batang tubuh pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menunjukkan adanya cita hukum, bahwa Negara Indonesia adalah Negara berdasarkan atas Hukum. Negara Hukum Indonesia termasuk negara hukum kesejahteraan (berspesifikasi Pancasila/ Indonesia), bukan semata-mata sebagai negara hukum penjaga malam (*Nachtwachterstaat*) yang fungsinya hanya menjaga tata tertib dan keamanan, melainkan juga pemikul utama tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sesuai dengan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

Kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana terjabarkan dalam batang tubuh UUD 1945 pada Bab XIV: Pasal 27, Pasal 31, Pasal 33, Pasal 34 UUD 1945. Pasal 27 UUD 1945 menyatakan "bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Pasal 31 UUD 1945, menjamin hak tiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa "pemanfaatan atas pengelolaan kekayaan dan lingkungan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dan pasal 34 UUD 1945 mengamanatkan Negara bertanggungjawab atas fakir miskin dan anak terlantar.¹⁵ Dan untuk mewujudkan

¹⁵ Pasal 34 UUD 1945 menegaskan bahwa:

1. Fakir miskin, dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.
2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
3. Negara bertanggung jawab atas fasilitas pelayanan umum yang layak,
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ini diatur dalam undang-undang.

kesejahteraan umum, landasan konstitusional perekonomian nasional diatur dalam pasal 33 ayat 1, dan pasal 33 ayat 4 UUD 1945.¹⁶

Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 tersebut, memberikan dasar perekonomian yang membedakan sistem perekonomian nasional dengan sistem perekonomian nasional dengan sistem perekonomian kapitalisme liberal maupun etatisme.

Dalam sistem kapitalisme liberal, dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individu untuk berusaha. Sedang dalam sistem etatisme, negara mendominasi perekonomian, bukan warga negara baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga negara lainnya.

Pelaksanaan fungsi mensejahterakan masyarakat ini, diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan pembangunan seluas-luasnya yang meliputi segala segi kehidupan termasuk kehidupan ekonomi dan kehidupan sosial. Pembangunan sosial-ekonomi diperlukan pembangunan hukum, dalam arti hukum sebagai subjek pembangunan yang diharapkan mampu menggerakkan, mengarahkan, dan mengawal agar pembangunan berjalan lancar menuju terwujudnya tujuan yaitu kesejahteraan sosial dan tata hukum nasional yang modern, dengan berlandaskan pada (*rechtsidee*) Pancasila, dan UUD 1945.

UU Yayasan merupakan salah satu produk perundang-undangan dalam proses pembangunan konstitusi sosial,¹⁷ Konstitusi sosial tidak lain merupakan konstitusi yang berorientasi keadilan sosial atau kesejahteraan sosial yang adil. Untuk pengertian yang terakhir ini, menurut Jimly Asshiddiqie dapat memperkenalkan istilah "konstitusi keadilan Sosial" atau "*Welfare Constitution*" yang memuat dimensi keadilan sosial yang menjiwai ketentuan pasal-pasal dalam Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dalam UUD Negara RI Tahun 1945.¹⁸ Selanjutnya selain UU Yayasan, untuk memperkuat landasan hukum, meningkatkan fungsi dan peran Yayasan dalam

¹⁶ Pasal 33 ayat (1) (4) UUD 1945, menyatakan :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (4) Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip asas kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

¹⁷ Istilah konstitusi sosial atau social constitution, ini harus dibedakan dengan pengertian "Socialistic constitution atau konstitusi yang bersifat sosialis. Dalam Jimly Asshiddiqie, **Gagasan Konstitusi Sosial, Institusionalisasi dan konstitusionalisasi kehidupan Sosial Masyarakat Madani**, (Jakarta : Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 2015), hlm. 2

¹⁸ *Ibid.*

membantu tugas dan tanggung jawab pemerintah, serta mengarahkan kemandirian Yayasan agar mampu dijadikan sarana menumbuhkan asas kekeluargaan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sistematik Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, memiliki 14 (empat belas) bab dan terdiri dari 73 Pasal. Bab I Tentang Ketentuan Umum, Bab II Tentang Pendirian, Bab III Tentang Perubahan Anggaran Dasar, Bab IV Tentang Pengumuman, Bab V Tentang Kekayaan, Bab VI Tentang Organ Yayasan, Bab VII Tentang Laporan Tahunan, Bab VIII Pemeriksaan Terhadap Yayasan, Bab IX Penggabungan, Bab X Pembubaran, Bab XI Tentang Yayasan Asing, Bab XII Tentang ketentuan Pidana, Bab XIII tentang Ketentuan Peralihan dan Bab XIV tentang Ketentuan Penutup.

4.2. **Ratio Legis Pasal 60 Ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan**

4.2.1. **Dasar Filosofis Lahirnya Undang-undang Yayasan.**

Ratio legis secara sederhana dapat diartikan alasan mengapa ada ketentuan itu. *Ratio legis* merupakan dasar pemikiran yang mendalam dari adanya suatu undang-undang ataupun suatu ketentuan tertentu dari suatu undang-undang. *Ratio legis* merupakan dasar pemikiran mendalam yang filosofis artinya memiliki kajian keilmuan di bidang filsafat khususnya cabang filsafat hukum, selain itu hukum juga didekati berdasarkan lapisan keilmuan dari ilmu hukum yaitu segi filsafat, aspek teoritis dan aspek yuridis atau dogmatik.¹⁹

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa dalam pendekatan perundang - undangan peneliti bukan saja melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi muatannya, mempelajari dasar otologis yang merupakan alasan adanya atau lahirnya undang-undang, landasarn filosofis undang-undang, dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang. Undang-undang dimaksud bukan peraturan perundang - undangan lainnya karena undang-undang dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang diandaikan dibuat oleh rakyat, sedang regulasi tidak lain daripada pendelegasian apa yang dikehendaki oleh rakyat.²⁰

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta : Prenadamedia Group) hlm. 145

²⁰ *Ibid.*

Dasar filosofis lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, rancangan undang-undang tentang Yayasan diusulkan oleh Pemerintah, dengan amanat Presiden Republik Indonesia, surat Nomor R.13/PUBLIK/IV/2000 pada tanggal 30 Mei 2000, untuk di bahas dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Sehingga lahirilah Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, diundangkan pada tanggal 6 Agustus 2001 dan berlaku secara efektif pada tanggal 6 Agustus 2002.

Dasar ontologis dan muatan filosofis yang melatarbelakangi penyusunan rancangan undang-undang tentang Yayasan oleh Pemerintah, dan menjadi pokok-pokok pikiran penyusunan rancangan undang-undang Yayasan adalah sebagai berikut :²¹

Pertama, penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Yayasan tersebut dilakukan dengan satu dasar pemikiran yakni untuk memenuhi kebutuhan hukum dan perkembangan hukum di dalam masyarakat mengenai pengaturan tentang Yayasan. Oleh karena kenyataan dalam masyarakat menunjukkan bahwa Yayasan tumbuh bagaikan cendawan dan berkembang pesat dengan berbagai jenis kegiatan, maksud, dan tujuan. Hal tersebut dikarenakan belum ada suatu peraturan perundang - undangan yang mengatur, dan hanya diselenggarakan berdasarkan pada kebiasaan di masyarakat.

Pokok pikiran yang kedua penyusunan rancangan undang-undang tersebut, untuk menjamin kepastian hukum dan ketertiban hukum, serta berfungsinya Yayasan sesuai maksud dan tujuannya serta berdasarkan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas bagi masyarakat dalam mendirikan Yayasan. Selain itu untuk memberikan pemahaman dan kejelasan kepada masyarakat mengenai maksud, tujuan, dan fungsi Yayasan sebagai pranata hukum dalam rangka mencapai tujuan di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Oleh karena fakta menunjukkan kecenderungan di masyarakat mendirikan Yayasan memiliki maksud untuk berlindung dibalik status badan hukum ini, dan tidak hanya digunakan sebagai wadah untuk mengembangkan kegiatan sosial,

²¹ Keterangan Pemerintah di Hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-undang Republik Indonesia Tentang Yayasan, Jakarta 26 Juni 2000, hlm. 4-5.

keagamaan, dan kemanusiaan tetapi juga adakalanya ditujukan untuk memperkaya para pendiri, Pengurus, dan pengawas, kepentingan komersial dan menghindari pajak yang dapat merugikan pihak ketiga, masyarakat, dan negara.

Sejalan dengan perkembangan tersebut, juga timbul berbagai permasalahan antara lain kegiatan yang dilakukan oleh Yayasan tidak sesuai dengan apa yang menjadi maksud dan tujuan sebagaimana yang tercantum dalam Anggaran Dasar, terjadi sengketa antara Pengurus dengan pendiri atau sengketa Yayasan dengan pihak ketiga, yang mana masalah-masalah tersebut belum bisa diselesaikan secara hukum, karena belum ada hukum positif yang mengatur tentang Yayasan sebagai landasan yuridis untuk penyelesaiannya.

Pokok pikiran ketiga penyusunan rancangan undang-undang Yayasan memiliki keterkaitan dengan arahan-arahan yang terdapat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 bahwa pembangunan hukum harus mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran. Sehubungan dengan itu, maka pembangunan terhadap materi hukum sebagai salah satu aspek pembangunan hukum diarahkan pada pengembangan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.

Masyarakat merupakan kumpulan dari individu-individu yang mendiami atau menguasai suatu wilayah dan melakukan interaksi antar individu dengan lingkungannya, sehingga akan menimbulkan saling ketergantungan karena pada hakekatnya manusia itu tidak dapat hidup sendiri dan tidak dapat menyelesaikan persoalannya serta memenuhi kebutuhannya sendiri. Saling interaksi individu-individu inilah mereka akan membentuk kelompok-kelompok kecil untuk memenuhi kebutuhan mereka di dalam kelompok tersebut. Kelompok tersebut mengadakan pembagian kerja di antara mereka.

Selanjutnya melalui hubungan antar kelompok akan terbentuk kesatuan sosial yang lebih besar lagi untuk mencapai kepentingan atau tujuan yang lebih besar lagi, sehingga dengan adanya kelompok yang lebih besar lagi, yaitu kelompok masyarakat. dengan kebersamaan dan kerjasama, maka semakin memudahkan pencapaian tujuan bersama antara lain kehidupan, yang lebih tertib, aman, damai dan sejahtera. Untuk menghindari konflik dan perseteraan di

antara kelompok dan untuk terciptanya keamanan dan ketertiban, maka diperlukan kesepakatan bersama. Kesepakatan tersebut berupa perangkat peraturan dan hukum yang menjadi pegangan bersama agar tidak menimbulkan kekacauan dan ketidakberaturan dalam kehidupan bersama.

Dasar yuridis dikeluarkannya undang-undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Yayasan, Yayasan memiliki sejarah panjang, bahkan jauh sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. Secara yuridis keberadaan Yayasan juga telah diatur secara parsial dalam beberapa ketentuan KUH Perdata antara lain Pasal 365, Pasal 899, Pasal 900, Pasal 1680, Pasal 1852 dan Pasal 1954 serta dalam Pasal 6 butir (3). Pasal 236 dan Pasal 890 Rv dengan nama dan penyebutan yang berbeda-beda antara lain "*stichting*", "*gestichten*" dan "*armenenstichtinger*",²² yang mana dalam rumusan pasal-pasal tersebut tidak ditemukan pengaturan Yayasan.

Yayasan sebagai badan hukum tidak lepas dari organisasi, Dasar yuridis pembentukan organisasi masyarakat telah diberikan landasan yang kokoh dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada Pasal 28 dan Pasal 28 E ayat (3). Pasal 28 menyatakan, "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang." Pasal 28E ayat (3) menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat".

Beberapa materi muatan dalam rancangan undang-undang tentang Yayasan yang dianggap penting dari keterangan pemerintah meliputi : 1) pendirian Yayasan, 2). Kekayaan Yayasan, 3). Organ Yayasan, 4). Laporan Tahunan Yayasan, 5) Pemeriksaan terhadap Yayasan, 6). Penggabungan, 7). Pembubaran Yayasan, 8). Ketentuan peralihan, 9). Ketentuan penutup. Dengan materi muatan tersebut, ada 3 (tiga) sub bab yang memiliki substansi mendasar berkaitan dengan pengaturan penggabungan adalah sebagai berikut :

1). Pendirian Yayasan

Pembahasan tentang pendirian Yayasan sebagaimana keterangan pemerintah, bahwa Yayasan itu badan hukum yang tidak mempunyai anggota didirikan dengan pemisahan kekayaan pendirinya untuk mencapai tujuan yang

²² *Ibid.*

ditentukan yakni di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Yayasan tersebut didirikan bisa oleh satu orang atau lebih dengan cara memisahkan sebagian dari harta kekayaan pendirinya sebagai kekayaan awal. Demi kepastian hukum, dasar pendirian Yayasan tersebut harus diatur dengan tegas dalam norma hukum pada rancangan undang-undang. Pendirian Yayasan ini harus dibuat dengan akta Notaris serta baru memperoleh status badan hukum setelah akta pendiriannya mendapat pengesahan dari Menteri hukum dan Perundang-undangan yang kemudian harus diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Ketentuan dimaksudkan supaya registrasi Yayasan dengan pola penerapan administrasi hukum yang baik serta dapat mencegah praktek perbuatan hukum yang dilakukan Yayasan yang dapat merugikan masyarakat. Sebelum pendirian Yayasan diatur ke dalam undang-undang, pendirian Yayasan berdasarkan kebiasaan dalam masyarakat, pendirian Yayasan akta pendiriannya dibuat oleh Notaris kemudian didaftarkan kepada Panitera Pengadilan Negara yang wilayah hukumnya meliputi tempat kedudukan Yayasan tersebut dan diumumkan dalam Tambahan berita negara Republik Indonesia adalah semata-mata hanya didasar pada kebiasaan.

Dalam rancangan undang-undang ini, kekayaan Yayasan ditentukan yang berasal dari sejumlah kekayaan pendiri yang dipisahkan/dalam bentuk uang atau barang. Selain itu kekayaan Yayasan tersebut dapat diperoleh dari : a. sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat, b). wakaf, c). hibah, d).hibah wasiat, dan e). perolehan lain yang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasar Yayasan dan Peraturan Perundang - undangan yang berlaku.

2). Kekayaan Yayasan

Kekayaan yang dimiliki oleh Yayasan adalah kekayaan yang dipisahkan oleh seseorang atau badan hukum, dan setelah dipisahkan kekayaan tersebut bukan lagi milik perseorangan atau badan hukum yang memisahkan kekayaan dimaksud, melainkan menjadi milik Yayasan dan kekayaan tersebut tidak dapat dibagikan kepada pendiri, Pengurus, dan atau pengawas. Pengelolaan kekayaan Yayasan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh Pengurus. Untuk itu Pengurus wajib membuat laporan tahunan dan disampaikan kepada Pembina mengenai rincian keadaan keuangan dan perkembangan kegiatan Yayasan. Sedangkan kekayaan Yayasan yang berasal dari Negara, memperoleh bantuan Pemerintah atau

memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dibebankan pula kewajiban membuat laporan keuangan tahunan yang dapat diketahui oleh umum dengan cara mengumumkan dalam dua surat kabar harian berbahasa Indonesia. Hal tersebut dalam rangka penerapan asas transparansi dan akuntabilitas Yayasan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir yang sumber dananya berasal dari negara atau sebagian berasal dari bantuan pemerintah atau masyarakat harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka. Adapun kekayaan Yayasan yang berasal dari wakaf, dalam hal Yayasan tersebut dinyatakan pailit, maka wakaf tersebut tidak termasuk harta pailit.

3). Penggabungan

Penggabungan Yayasan diatur dengan pertimbangan kebutuhan dan perkembangan hukum Yayasan dalam masyarakat, maka materi muatan dalam Rancangan Undang-undang ini diatur dengan memperhatikan : a.), ketidakmampuan Yayasan dalam melaksanakan kegiatan usaha dan perlu dukungan Yayasan lain; b). Yayasan yang menerima penggabungan dan yang bergabung kegiatannya adalah sejenis; c). Yayasan penggabung tidak melakukan perbuatan yang bertentangan dengan Anggaran Dasarnya, tidak melanggar ketertiban umum, dan tidak melanggar kesusilaan.

UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, dalam perkembangannya belum berjalan sebagaimana mestinya hal ini dikarenakan undang-undang Yayasan belum menampung seluruh kebutuhan hukum masyarakat. Berbagai tanggapan diajukan oleh masyarakat baik dalam kegiatan sosialisasi, seminar, maupun masukan secara langsung atau tidak langsung kepada Pemerintah, dan pada kesimpulan bahwa undang-undang Nomor 16 tahun 2001 perlu dilakukan perubahan

Pokok-pokok pikiran yang melandasi penyusunan rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 16 tahun 2001 tentang Yayasan adalah sebagai berikut :

Pertama, penyusunan rancangan undang-undang tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan ini, dilakukan dengan satu dasar pemikiran untuk lebih memenuhi kebutuhan dan perkembangan hukum dalam masyarakat. Oleh karena kenyataan dalam masyarakat menunjukkan pengaturan mengenai Yayasan dengan undang-undang nomor 16

tahun 2001 belum menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam masyarakat. Kepastian hukum penting agar tidak memberikan peluang Yayasan untuk melakukan kegiatan yang bertentangan dengan maksud serta tujuan Yayasan yang ditentukan dalam undang-undang tentang Yayasan.

Kedua, dalam rangka pemberian pemahaman yang benar kepada masyarakat dan lebih memfungsikan Yayasan sesuai dengan maksud dan tujuannya, serta dengan memperhatikan prinsip-prinsip keterbukaan dan akuntabilitas

Ketiga, untuk memberikan landsasan hukum yang kuat mengenai pengaturan Yayasan, sehingga substansi yang diatur dalam Undang-Undang tentang Yayasan tidak menimbulkan berbagai penafsiran dalam masyarakat dan lebih memberikan perlindungan terhadap masyarakat dan kepentingan Yayasan itu sendiri.

Berdasarkan pada 3 (tiga) pokok-pokok pikiran sebagaimana diatas, beberapa substansi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan dilakukan perubahan, antara lain meliputi :

1. Pasal 3

Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) substansi tetap dan penjelasannya diubah.

Perubahan penjelasan Pasal 3 ayat (1) tersebut dimaksudkan untuk menegaskan mengenai perbedaan antara kegiatan Yayasan dengan Kegiatan usaha Yayasan, sehingga rumusan penjelasan Pasal 3 ayat (1) berbunyi :²³

"Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa Yayasan tidak digunakan sebagai wadah usaha dan Yayasan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung tetapi harus melalui badan usaha yang didirikannya atau melalui badan usaha lain dimana Yayasan menyertakan kekayaannya."

Kemudian penjelasan pasal 3 ayat (2) diubah menjadi cukup jelas. Materi penjelasan Pasal 3 ayat (2) ditampung dalam perubahan Pasal 5 dengan pertimbangan karena penjelasan tersebut lebih tepat ditempatkan dalam penjelasan Pasal 5.²⁴

²³ Pasal 3 Ayat (1) UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

²⁴ Keterangan Pemerintah dalam Risalah Sidang Rancangan Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

2. Pasal 5

Pasal 5 diubah menjadi 3 (tiga) ayat, dimaksudkan untuk menegaskan kembali prinsip bahwa kekayaan Yayasan termasuk hasil kegiatan usaha

Yayasan dipergunakan guna mencapai maksud dan tujuan Yayasan, dengan demikian maka seseorang yang menjadi anggota Pembina, Pengurus dan

Pengawas Yayasan bekerja secara sukarela tanpa menerima imbalan gaji, upah, atau honorarium. Namun untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat,

dikecualikan Pengurus Yayasan dapat diberikan gaji, upah, atau honorarium, dengan ketentuan dalam Anggaran Dasar Yayasan ditentukan bahwa

Pengurus dapat diberikan gaji, upah, atau honorarium dengan persyaratan yaitu bahwa Pengurus Yayasan bukan pendiri Yayasan, tidak terafiliasi

dengan pendiri Yayasan, Pembina, dan pengawas yayasan, dan dapat melakukan kepengurusan Yayasan secara langsung dan penuh.

Hal tersebut karena Pengurus Yayasan merupakan organ Yayasan yang bertanggung jawab penuh melaksanakan kepengurusan (operasional)

Yayasan untuk kepentingan dan semata-mata untuk tujuan Yayasan serta memiliki hak mewakili Yayasan di pengadilan maupun diluar pengadilan.

Sedangkan terhadap penentuan besar kecilnya gaji, upah, atau honorarium, ditetapkan oleh Pembina sesuai dengan kemampuan kekayaan Yayasan.

3. Pasal 58 mengatur mengenai prosedur penggabungan yayasan, Pasal 58 ditambah 2 (dua) ayat baru yang menjadi ayat (3) dan ayat (4).

Penambahan 2 (dua) ayat baru tersebut mengatur mengenai penggabungan Yayasan yang juga merupakan kewenangan Pembina, sehingga rancangan

akta penggabungan tersebut harus mendapat persetujuan dari Pembina, yang dibuat di hadapan Notaris dalam bahasa Indonesia.

4. Pasal 60, pasal 60 mengatur mengenai penggabungan Yayasan yang diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar Yayasan, perubahan tersebut dilakukan agar konsisten dengan Pasal 21.

Uraian diatas merupakan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan dan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan atas Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, sehingga tersusunlan UU No. 28 tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan.

Berdasarkan pada pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan Undang-undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan dan berumur sangat singkat sehingga perlu dilakukan perubahan sebagaimana diuraikan diatas, ada kebutuhan mendesak untuk segera diatur tentang penyelenggaraan Yayasan dengan undang-undang, karena alasan sebagai berikut :

1. Perkembangan Yayasan dalam masyarakat pada saat itu menunjukkan pertumbuhan jumlah yang sangat pesat dan dijalankan dengan berbagai kegiatan, maksud, dan tujuan.
2. Yayasan tidak hanya digunakan sebagai tempat mengemban kegiatan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, namun masyarakat mendirikan Yayasan ada juga yang dimaksudkan sebagai tameng dengan status dibalik badan hukum Yayasan, bertujuan untuk memperkaya Pendiri, Pengurus, dan Pengawas, untuk kepentingan komersial dan menghindari pajak.
3. Sejalan dengan perkembangan tersebut, timbul masalah dalam penyelenggaraan Yayasan yaitu : a). kegiatan yang dilakukan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan yang dicantumkan di dalam Anggaran Dasar, b). terjadi sengketa antara Pengurus dengan pendiri atau dengan pihak ketiga yang belum dapat diselesaikan secara hukum, karena belum ada hukum positif yang mengaturnya.

Dan tujuan dibentuknya undang-undang yang mengatur tentang Yayasan, adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang tentang Yayasan untuk memenuhi kebutuhan dan perkembangan hukum di dalam masyarakat, serta memberi landasan hukum yang kuat mengenai pengaturan Yayasan
2. untuk menjamin kepastian dan menjamin ketertiban hukum serta berfungsinya Yayasan sesuai hakikat maksud dan tujuannya berdasarkan pada prinsip keterbukaan dan akuntabilitas
3. tidak memberikan peluang Yayasan untuk melakukan kegiatan yang bertentangan dengan maksud dan tujuan Yayasan
4. pembangunan hukum harus mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran.

5. pembangunan terhadap materi hukum sebagai salah satu aspek pembangunan hukum kearah pengembangan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas dengan tanpa merugikan kepentingan nasional.

Materi yang ada dalam UU No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan dan UU No. 28 tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan, terletak pada substansi perubahan pada hal-hal berikut :

1. Dalam penjelasan umum, terdapat penambahan pada alenia ke empat penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 16 tahun 2001 Tentang Yayasan, sebagai berikut : "selain mengikat peran Yayasan dalam masyarakat dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka penyempurnaan Undang-undang nomor 16 tahun 2001 tentang Yayasan dimaksudkan pula agar Yayasan tetapi dapat berfungsi dalam usaha mencapai maksud dan tujuannya di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan berdasar prinsip keterbukaan dan akuntabilitas.
2. Menambahkan penjelasan Pasal 3 ayat (1) sebagai berikut : "ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa Yayasan tidak digunakan sebagai wadah usaha, dan Yayasan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung tetapi harus melalui badan usaha yang didirikannya atau melalui badan usaha lain dimana Yayasan menyertakan kekayaannya."²⁵

Sedangkan materi yang memiliki substansi yang sama antara UU No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan dan UU No. 28 tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan, adalah : 1) memberi kepastian dan ketertiban hukum; 2). Yayasan sebagai lembaga yang berfungsi mencapai maksud dan tujuan di bidang sosial, keagamaan, kemanusiaan, 3). Prinsip keterbukaan dan akuntabilitas.

²⁵ Pasal 3 ayat (1) UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

4.2.2. Pengaturan Penggabungan Yayasan Dalam UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

Tentang penggabungan Yayasan diatur di dalam Bab IX UU Yayasan, terdiri atas 5 Pasal, yaitu mulai Pasal 57 sampai dengan Pasal 61. Substansi dari bab ini meliputi : 1). Definisi penggabungan, 2). Penggabungan diikuti perubahan Anggaran Dasar Yayasan & Tanpa Perubahan Anggaran Dasar. 3). Syarat penggabungan, 4). Kewenangan organ dalam penggabungan, 5). Tata Cara Penggabungan, dan 6). Pemberitahuan dan permohonan persetujuan Menteri, dan 7). Pengumuman Penggabungan

Substansi bab IX tentang penggabungan Yayasan dalam UU Yayasan adalah sebagai berikut :

1. Definisi Penggabungan berdasarkan Ketentuan Pasal 57 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

Pasal 57 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, mengatur definisi penggabungan. Pasal 57 ayat (1) menentukan sebagai berikut : "Perbuatan hukum penggabungan Yayasan dapat dilakukan dengan menggabungkan 1 (satu) atau lebih Yayasan dengan Yayasan lain, dan mengakibatkan Yayasan yang menggabungkan diri menjadi bubar".²⁶

Definisi penggabungan sebagaimana di atas lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Pelaksana UU Yayasan, yaitu di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Peraturan Pelaksana undang-undang Yayasan (selanjutnya disebut PP Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Peraturan Pelaksana UU Yayasan, pada Pasal 1 angka 2, mendefinisikan penggabungan sebagai berikut :²⁷

"Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Yayasan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Yayasan lain yang mengakibatkan beralihnya karena hukum semua aktiva dan pasiva dari Yayasan yang menggabungkan diri kepada Yayasan yang menerima penggabungan dan Yayasan yang menggabungkan diri bubar karena hukum tanpa diperlukan likuidasi."

²⁶ Pasal 57 Ayat (1) UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

²⁷ Pasal 1 angka 2 PP Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Tentang Yayasan.

Berdasarkan definisi pasal 57 ayat (1) UU Yayasan jo Pasal 1 butir 2 PP Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Peraturan Pelaksana UU Yayasan, definisi penggabungan Yayasan memiliki unsur – unsur sebagai berikut :

- a. Ada 1 (satu) atau lebih Yayasan penggabung
- b. Ada 1 (satu) Yayasan Penerima Penggabungan
- c. Yayasan penggabung merakhir (bubar) status badan hukumnya
- d. Yayasan penerima penggabungan tetap eksis status badan hukumnya
- e. Beralihnya aset seluruh aset Yayasan penggabung kepada Yayasan penerima Penggabungan

2. Penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan anggaran dasar dan Penggabungan tidak diikuti dengan perubahan anggaran dasar

Penggabungan menurut UU Yayasan dapat diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar Yayasan atau penggabungan yang tidak diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar.²⁸ Penggabungan Yayasan yang diikuti dengan melakukan perubahan Anggaran Dasar diatur di dalam Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan yang menyatakan sebagai berikut : “Dalam hal penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan Menteri maka akta perubahan Anggaran Dasar Yayasan wajib disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan dengan dilampiri akta penggabungan”.²⁹

Perubahan anggaran dasar Yayasan diatur di dalam Bab III, dalam Pasal 21 ayat (1), dan ayat (2) UU Yayasan, menyatakan :

- (1) Perubahan anggaran dasar yang meliputi nama dan kegiatan Yayasan harus mendapat persetujuan Menteri.
- (2) Perubahan anggaran dasar mengenai hal lain cukup diberitahukan kepada Menteri.

Ketentuan penggabungan Yayasan sebagaimana diatur dalam pasal 60 ayat (1) memiliki keterkaitan pengaturan dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan. Sehingga jika dilakukan interpretasi sistematika pada kedua substansi pasal tersebut, maka akan diperoleh suatu pengertian bahwa penggabungan

²⁸ Lihat pasal 60 Ayat (1) UU Yayasan jo Pasal 29 PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Peraturan Pelaksana UU Yayasan, menyatakan : “dalam hal penggabungan Yayasan tidak diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar maka pengurus Yayasan yang menerima penggabungan wajib menyampaikan akta penggabungan kepada Menteri.

²⁹ Pasal 60 Ayat (1) UU Yayasan

Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar Yayasan meliputi merubah nama dan kegiatan Yayasan.

Tentang nama Yayasan dan kegiatan Yayasan, dapat dijumpai pada akta pendirian Yayasan, yang memuat anggaran dasar Yayasan yaitu dalam Pasal 14 ayat (2) angka 2 UU Yayasan. Anggaran Dasar adalah landasan hukum tertinggi atau konstitusi dalam suatu badan hukum.³⁰ Akta pendirian Yayasan yang memuat anggaran dasar Yayasan merupakan seperangkat peraturan yang menjadi dasar berdiri dan beroperasinya Yayasan menurut hukum.

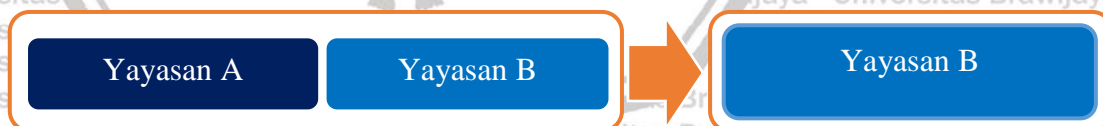
Menurut Adulkadir Muhammad nama perusahaan adalah jati diri yang dipakai oleh perusahaan untuk menjalankan kegiatan usahanya. Nama perusahaan melekat pada bentuk hukum perusahaan. Lebih lanjut beliau menyatakan nama berfungsi sebagai pembeda antara perusahaan yang satu dengan perusahaan yang lain.³¹

Berdasarkan uraian di atas, maka ketentuan pasal 60 ayat (1) adalah penggabungan yang diikuti dengan perubahan identitas meliputi nama Yayasan baru dan atau jenis kegiatan baru. Sehingga jika penggabungan Yayasan sebagaimana diatur diatas diilustrasikan ke dalam gambar, akan diperoleh hasil sebagai berikut :

1. Penggabungan Yayasan menurut Pasal 57 ayat (1) UU Yayasan, diilustrasikan dalam gambar berikut :

Gambar 4

Penggabungan berdasarkan pasal 57 ayat (1) UU Yayasan



Sumber : sumber bahan hukum Primer yang diolah penulis

Keterangan :

Yayasan A menggabungkan diri ke dalam Yayasan B, dan Yayasan B merupakan hasil penggabungan.

³⁰ Suyud Margono, *Badan hukum Yayasan, Dinamika Praktik, Efektivitas & Regulasi di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Reka Cipta, 2013), hlm. 45

³¹ Abdulkdir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 331.

2. Penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan anggaran dasar yang memerlukan persetujuan Menteri

Gambar 5

Penggabungan Yayasan (pasal 60 Ayat (1) jo Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan)



Sumber : sumber bahan hukum primer yang diolah penulis

Keterangan :

Yayasan A, dan Yayasan B bergabung dan hasil penggabungan menghasilkan Yayasan baru yaitu Yayasan C

Dalam penjelasan pasal 3 ayat (1) UU Yayasan dijelaskan bahwa antara Yayasan dengan badan usaha Yayasan diselenggarakan dalam wadah yang berbeda. dan dalam hal Yayasan melakukan penggabungan, undang-undang tidak mengatur bagaimana dengan identitas dari badan usaha Yayasan tersebut. Namun demikian jika melihat pada Pasal 57 ayat (2) huruf a, tentang syarat penggabungan adalah karena adanya ketidakmampuan Yayasan dalam menyelenggarakan badan usahanya maka penggabungan juga berakibat hukum bergabungnya badan usaha Yayasan yang bergabung kepada badan usaha Yayasan penerima penggabungan, dan selanjutnya karena hukum badan usaha Yayasan yang menggabungkan diri menjadi bubar.

3. Syarat Penggabungan

Penggabungan Yayasan dapat dilakukan dengan memperhatikan syarat-syarat berikut, yaitu ada ketidakmampuan Yayasan menjalankan kegiatan usaha tanpa dukungan Yayasan lain, Yayasan memiliki kegiatan sejenis, dan Yayasan penggabung tidak pernah melakukan suatu perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasarnya, dengan ketertiban umum dan kesusilaan. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 57 ayat (2) yang memerintahkan penggabungan Yayasan dilakukan dengan memperhatikan persyaratan-

persyaratan meliputi : "a. Ada Yayasan yang tidak mampu melaksanakan kegiatan usahanya secara mandiri dan dibutuhkan dukungan Yayasan lain; b). memiliki Kegiatan sejenis; atau c). Yayasan penggabung tidak pernah melanggar Anggaran Dasarnya, ketertiban umum, dan kesusilaan."³²

4. Kewenangan Organ Yayasan Melakukan Penggabungan,
Organ yang memiliki kewenangan dalam penggabungan Yayasan sebagaimana diatur di dalam UU Yayasan adalah Pengurus dan Pembina. Pengurus merupakan satu-satunya organ Yayasan yang diberi kewenangan dapat melakukan usul penggabungan Yayasan kepada Pembina. Pengurus memiliki kewenangan untuk membuat usulan rancangan penggabungan Yayasan, dan merumuskannya dalam rancangan akta penggabungan Yayasan. Dengan demikian Pengurus merupakan organ yang diberi kewenangan untuk melakukan negosiasi penggabungan, namun Pengurus tidak berhak untuk menyatakan persetujuan, karena persetujuan penggabungan Yayasan merupakan kewenangan Pembina Yayasan yang didasarkan pada hasil rapat anggota Pembina untuk memberi persetujuan atau tidak memberi persetujuan melakukan penggabungan. Kewenangan Pembina tersebut diatur di dalam pasal 57 ayat (4) jo Pasal 58 ayat (3), sementara kewenangan Pengurus diatur di dalam Pasal 57 ayat (3) jo Pasal 58 ayat (1), (2) UU Yayasan.³³

³² Pasal 57 Ayat (2) UU Yayasan

³³ Pasal 57 Ayat (3), (4) UU Yayasan, menyatakan :

- (3) Usul penggabungan ys dapat disampaikan oleh Pengurus kepada Pembina."
 - (4) Penggabungan Yayasan hanya dapat dilakukan berdasarkan keputusan rapat Pembina yang dihadiri oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota Pembina yang disetujui paling sedikit oleh $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota Pembina yang hadir.
- Pasal 58 ayat (1), (2), (3), dan (4), menyatakan sebagai berikut :
- (1) Pengurus dari masing-masing Yayasan yang akan menggabungkan diri dan yang akan menerima penggabungan menyusun usul rencana penggabungan
 - (2) Usul rencana penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dituangkan dalam rancangan akta penggabungan oleh Pengurus dari Yayasan yang akan menggabungkan diri dan yang akan menerima penggabungan
 - (3) Rancangan akta penggabungan harus mendapat persetujuan dari Pembina masing-masing Yaasan.
 - (4) Rancangan akta penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam akta penggabungan yang dibuat di hadapan Notaris dalam bahasa Indonesia.

5. Tata Cara Penggabungan

Undang-undang Yayasan mengatur tentang tata cara penggabungan, sebagaimana dalam Pasal 58 ayat (1), (2), (3) dan (4) UU Yayasan. Dengan tahapan penggabungan sebagai berikut :

- a) Menyusun usul rancangan penggabungan oleh masing-masing Pengurus
- b) Menuangkan usul rancangan ke dalam rancangan akta penggabungan oleh Pengurus
- c) Persetujuan masing-masing Pembina
- d) Penuangan akta rancangan akta penggabungan ke dalam akta penggabungan di hadapan Notaris dalam bahasa Indonesia.

6. Pemberitahuan dan permohonan persetujuan Penggabungan Yayasan Kepada Menteri

Penggabungan Yayasan wajib dilakukan pemberitahuan atau permohonan persetujuan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penggabungan Yayasan yang wajib mendapat persetujuan dari Menteri adalah penggabungan yang diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar meliputi perubahan nama dan perubahan jenis kegiatan Yayasan. Penggabungan jenis tersebut diatur di dalam ketentuan Pasal 60 ayat (1) jo Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan. Sementara penggabungan Yayasan yang tidak diikuti dengan perubahan dalam Anggaran Dasar diatur di dalam Pasal 29 ayat (1) PP No. 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Tentang Yayasan.³⁴

Penggabungan Yayasan yang tidak diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar, Pengurus Yayasan yang menerima penggabungan wajib menyampaikan akta penggabungan kepada Menteri. Sedangkan penggabungan Yayasan yang diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang perubahannya tidak memerlukan persetujuan kepada Menteri, maka Pengurus Yayasan cukup berkewajiban memberitahukan perubahan Anggaran Dasar tersebut kepada Menteri dengan melampirkan salinan akta Anggaran Dasar yang dirubah dan salinan akta penggabungan.

³⁴ Lihat Pasal 60 Ayat (1) jo Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan dan Pasal 29 Ayat (1) PP No. 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Tentang Yayasan

7. Pengumuman Penggabungan

Pasal 59 UU Yayasan mengatur tentang kewajiban Pengurus Yayasan penerima penggabungan untuk mengumumkan hasil penggabungan Yayasan, Pasal 59 UU Yayasan berbunyi sebagai berikut : "Pengurus Yayasan hasil penggabungan wajib mengumumkan hasil penggabungan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal penggabungan selesai dilakukan".³⁵ Dalam proses penggabungan Yayasan hal yang riskan dan perlu diatur dengan benar dan seterang-terangnya adalah tahapan pra penggabungan, hingga persetujuan penggabungan. Untuk itu perlu dipertimbangkan asas keterbukaan dan akuntabilitas dalam penggabungan Yayasan, dengan keterbukaan kepada publik, maka akan lebih tepat jika pengumuman juga dilakukan pada saat akan dilakukan penggabungan.

4.2.3. *Ratio Legis* UU Yayasan Mengatur Yayasan melakukan Kegiatan Usaha

Yayasan boleh melakukan kegiatan usaha dinyatakan di dalam Pasal 3 ayat (1) UU Yayasan sebagai berikut "Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuannya dengan cara mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam suatu badan usaha".³⁶ Dalam penjelasan ketentuan pasal ini menyatakan bahwa yang dimaksud ketentuan pasal ini untuk menegaskan bahwa Yayasan tidak untuk digunakan sebagai wadah atau tempat melakukan usaha dan Yayasan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung namun harus melalui badan usaha yang didirikan oleh Yayasan atau melalui usaha lain dimana Yayasan menyertakan sebagian kekayaannya.

Yayasan dalam melakukan kegiatan usaha lebih lanjut dipertegas dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU Yayasan yang menyatakan sebagai berikut :

"(1) Yayasan dapat mendirikan badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan.

³⁵ Pasal 59 UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

³⁶ Pasal 3 Ayat (1) UU Yayasan

(2) Yayasan dapat melakukan penyertaan dalam berbagai bentuk usaha yang bersifat prospektif dengan ketentuan seluruh penyertaan tersebut paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari seluruh nilai kekayaan Yayasan".³⁷

Dan lebih lanjut untuk ketentuan pasal 7 ayat (1) dipertegas oleh ketentuan Pasal 8 yang menyatakan bahwa kegiatan usaha dari badan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan adalah kegiatan usaha yang sesuai dengan maksud dan tujuan Yayasan, serta tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang - undangan yang berlaku.³⁸ Sedangkan dalam penjelasan Pasal 8 UU Yayasan, memberikan penjelasan tentang kegiatan usaha dari badan usaha Yayasan memiliki cakupan antara lain hak asasi manusia, kesenian, olah raga, perlindungan konsumen, pendidikan, lingkungan hidup, kesehatan, dan ilmu pengetahuan.³⁹

Berdasarkan uraian pengaturan Yayasan melakukan kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam UU Yayasan, maka kegiatan usaha Yayasan meliputi :

1. Kegiatan usaha yang didirikan oleh Yayasan
2. Kegiatan usaha lain dimana Yayasan sebagai penyerta modal.

Pada saat Yayasan sebagai penyerta modal, undang-undang tidak memberikan batasan tentang jenis usaha yang dapat diikuti oleh Yayasan, undang-undang hanya memberi syarat pada jenis kegiatan usaha yang prospektif, dan memberi batasan pada jumlah penyertaan untuk ikut dalam badan usaha lain tidak lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari seluruh kekayaan yang dimiliki oleh Yayasan. Pembatasan tersebut dimaksudkan agar kekayaan Yayasan tidak sampai tersedot kepada kepentingan penyertaan modal usaha Yayasan, sedang pencapaian tujuan Yayasan menjadi kurang diperhatikan.⁴⁰

Sedangkan pada kegiatan usaha dimana Yayasan sebagai pendiri badan usaha, undang-undang membatasi badan usaha tersebut harus memiliki jenis kegiatan usaha yang kesesuaian dengan maksud dan tujuan Yayasan. Dan jika merujuk pada penjelasan pasal 8 UU Yayasan, maka kegiatan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan meliputi hak asasi manusia, pendidikan, kesehatan,

³⁷ Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan

³⁸ Pasal 8 UU Yayasan

³⁹ Penjelasan Pasal 8 UU Yayasan

⁴⁰ Gatot Supramono, *Op., Cit.* hlm. 114

kesenian, perlindungan konsumen, lingkungan hidup, dan ilmu pengetahuan. Meskipun demikian penjelasan pasal ini masih diperlukan penafsiran. Dan dalam penelitian ini dibatasi pada kegiatan usaha pendidikan tinggi, bidang tersebut merupakan kegiatan yang paling umum diselenggarakan oleh Yayasan di Indonesia.

Permasalahan Yayasan dalam mendirikan badan usaha seperti telah di bahas sebagian dalam bab sebelumnya adalah tentang bentuk badan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan. Berdasarkan jenis badan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan adalah berbentuk Perseroan Terbatas dan Koperasi. Selain itu berdasarkan UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi Yayasan dapat menjadi badan penyelenggara pendidikan formal dari tingkat sekolah dasar hingga sebagai badan penyelenggara tingkat pendidikan tinggi.⁴¹

Pedapat Gatot Supramono, Yayasan dalam melakukan kegiatan usaha dapat mendirikan firma (Fa), CV, PT, dan perusahaan perorangan. Namun beliau tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana legalitas pendirian dari badan usaha tersebut, mengingat bentuk badan usaha seperti perusahaan perseorangan, firma, CV merupakan badan usaha perorangan, sedangkan Yayasan merupakan badan hukum. Sehingga pendapat tersebut dari sudut pandang yuridis belum memberikan jawaban permasalahan.

Berdasarkan hasil penelusuran dalam risalah sidang pembahasan rancangan undang-undang tentang Yayasan, hal serupa juga ditanyakan dari Fraksi TNI/POLRI,⁴² Fraksi ini menyoroti substansi atau materi yang dianggapnya patut untuk mendapat perhatian dalam pembentukan undang-undang tentang Yayasan sehingga dapat tercapai kesamaan visi dan persepsi dalam mengakomodasikan tuntutan reformasi khususnya dengan hukum.

Pernyataan Fraksi TNI/POLRI sebagaimana penulis kutip sebagai berikut :

“Terhadap Pasal 6 dalam RUU, yang mengatakan bahwa : “Yayasan dapat mendirikan badan usaha dengan penyertaan kekayaan paling banyak 25% dari seluruh kekayaan Yayasan.” yang perlu dicermati disini adalah bahwa Yayasan dapat mendirikan badan usaha. Badan usaha yang

⁴¹ Lihat Pasal 53 ayat (1) UU No. 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009. Dan lihat juga Pasal 60 ayat (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.

⁴² Pengantar Musyawarah Fraksi TNI/POLRI Pada Pembicaraan Tingkat III RUU YAYASAN Tanggal 6 Februari 2001.

kita kenal diantaranya adalah dalam bentuk Perusahaan, Perorangan, Firma (Fa), Persekutuan Komanditer (CV) dan Perseroan Terbatas (PT). Dalam hal perusahaan Perseroan jelas Yayasan tidak dapat mendirikan, karena pendirinya adalah perseorangan sesuai dengan namanya. Pengertian persekutuan Firma adalah setiap persekutuan perdata yang didirikan untuk menjalankan perusahaan dengan nama bersama. Sedangkan yang dimaksud dengan persekutuan perdata adalah perjanjian dengan mana dua orang atau lebih mengikatkan diri dengan memasukkan modal untuk berbagi keuntungan. Dengan pengertian ini maka firma tidak termasuk sasaran dari Yayasan dalam mendirikan badan usaha. Pengertian dari Persekutuan Komanditer adalah persekutuan firma dengan mempunyai satu atau beberapa orang sekutu komanditer, yaitu sekutu yang hanya menyerahkan modal tanpa ikut dalam pengurusan perusahaan. Kemudian melihat kepada Perseroan Terbatas yang berdasarkan UU No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, tercantum bahwa pendirinya dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Dengan demikian tidak ada peluang bagi Yayasan dalam mendirikan badan usaha dengan berbentuk Perseroan Terbatas. Dari pengertian berbagai bentuk usaha tersebut diatas yang secara keseluruhan menyatakan bahwa pendirinya adalah orang perseorangan, bukan badan hukum /badan usaha lainnya. Maka timbul pertanyaan masih adakah bentuk badan usaha lainnya diluar BUMN dan Koperasi yang dapat menampung Yayasan sebagai pendirinya sesuai dengan bunyi Pasal 6 RUU tentang Yayasan tersebut. Oleh karena itu apabila tidak ada badan usaha yang dapat menampung Yayasan sebagai pendiri dan apabila kita tidak berniat untuk merubah ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku, maka seyogyanya pendiri atau penguruslah yang mendirikan badan usaha dan bukan Yayasan itu sendiri.⁴³

Tanggapan dari Pemerintah atas pertanyaan sebagaimana diatas dalam rapat pembahasan RUU Tentang Yayasan, pemerintah menjelaskan bahwa sumber kekayaan yang dapat diperoleh oleh Yayasan sesuai dengan pasal 26 yaitu dari kekayaan pendiri yang dipisahkan, dari sumbangan masyarakat yang tidak mengikat Yayasan, wakaf, hibah, hibah wasiat, dan sumber lain yang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasarnya dan/atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang - undangan.⁴⁴ Sumber lain yang dimaksud tersebut seperti perolehan Yayasan yang bersumber seperti dari deviden, mendapatkan bunga tabungan bank, perolehan dari menewakan gedung, atau sumber perolehan dari hasil usaha Yayasan.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Risalah Sidang RUU tentang Yayasan

⁴⁵ Penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf e UU Yayasan

Tanggapan tentang badan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan, oleh pemerintah sebagaimana penulis kutip sebagai berikut :

Pemerintah (Ibu Ratna)

"Bisa kami tambahkan

Jadi kalau tadi bapak menginginkan adanya seperti adanya lingkungan hidup, tidak Cuma lingkungan hidup pak, tapi perlindungan konsumen dan sebagainya. Banyak bentuknya memang Yayasan, tetapi itu Yayasan yang memang maksud dan tujuannya untuk kemanusiaan. Jadi dia mengarah pada hal-hal yang demikian. Tetapi apabila dia mendapat sumbangan boleh untuk dipergunakan mencapai maksud dan tujuan dia. Itu tidak masalah, tapi kemudian dia mendapat proyek umpamanya untuk suatu tender. Ini proyek harus mempunyai pimpinan suatu tersendiri ini dia bentuknya tersendiri diluar daripada Yayasan itu. Tapi di Pertanggungjawab kepada Yayasan dan nanti hasil yang ia peroleh dari bentuk badan tersendiri ini apakah dia berbentuk *Maatschap* atau berupa fima apa-apa yang disertai pimpinan proyek maka pimpinan proyek itu bertanggungjawab kepada Yayasan dan kemudian hasil yang dia peroleh dari proyek itu menjadi hasil daripada Yayasan itu maksudnya. Atau memang nanti profit orientednya sama, tapi Yayasannya itu sendiri tidak. Justru dia hanya menerima dari yang tersendiri tadi. Jadi organisasinya supaya disendirikan, begitu juga rumah sakit. rumah sakit milik Yayasan ada rumah sakit Sumber Waras umpamanya, tetapi pengelola dari rumah sakit itu merupakan bentuk tersendiri lagi. Dia institusi sendiri, punya direktur sendiri, punya Pengawas sendiri disitu, terus kemudian hasil rumah sakit ini kalau ada kelebihan itu menjadi hasil daripada Yayasan, dan nanti kalau rumah sakit itu kekurangan dana Yayasan bisa menaruhkan atau menambahkan dana dari Yayasan kepada rumah sakit untuk mendapat suport. Terima kasih.⁴⁶

Berdasarkan uraian di atas, maka diketahui bahwa *ratio legis* pembuat undang-undang, tentang jenis kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh Yayasan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk jenis usaha. Baik badan usaha yang berbadan hukum ataupun tidak berbadan hukum seperti UD/PD, CV, Fa, lembaga pendidikan, ataupun yang berbadan hukum yaitu berbentuk Koperasi dan PT.

Yayasan mendirikan badan usaha seperti CV, Fa, usaha dagang, perusahaan dagang : mendirikan pertokoan, home industri yang merupakan badan usaha tidak berbadan hukum dengan menggunakan nama orang-orang yang ada dalam organ Yayasan, bisa memakai nama Pengurus ataupun nama Pembina Yayasan. Meskipun pembuat undang-undang menghendaki demikian, namun secara yuridis kekayaan Yayasan yang digunakan untuk mendirikan badan usaha dengan menggunakan nama atau diatas namakan pribadi pembina

⁴⁶ KASET-2-3 (7-2-2001) KUS, Risalah Sidang hlm. 901

Yayasan atau pribadi pengurus Yayasan, Yayasan tidak memiliki kekuatan hukum atas hak bahwa kegiatan usaha tersebut adalah milik Yayasan. Dan hal tersebut tidak menjadi permasalahan selama organ dimaksud terus beritikad baik dan selama organ tersebut tidak meninggal dunia, namun ketika organ tersebut meninggal dunia, maka kemungkinan permasalahan dapat muncul dari ahli waris yang dapat mengklaim bahwa badan usaha atas nama orang tuanya tersebut secara yuridis adalah milik orang tuanya.

Pada perkembangan dewasa ini, badan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan adalah perseroan terbatas dan koperasi, namun pada sisi lain bentuk-bentuk badan usaha yang ringan permodalannya dan sesuai dengan kemampuan kekayaan Yayasan belum terakomodir di dalam Undang-undang Yayasan secara jelas. Sehingga bentuk-bentuk badan usaha Yayasan seperti mendirikan pertokoan, mendirikan CV dengan kekayaan Yayasan sebagaimana fakta di masyarakat belum memiliki kekuatan hukum sehingga dengan pengaturan tersebut Yayasan berpotensi terjadi kebocoran terhadap aset-asetnya melalui badan usaha yang didirikan dengan memakai nama organ Yayasan secara pribadi tersebut.

Mengingat pentingnya peran kegiatan usaha yang berfungsi sebagai penunjang kegiatan Yayasan mencapai maksud dan tujuannya, kepastian hukum bagi kekayaan Yayasan yang digunakan untuk melakukan kegiatan usaha pada jenis badan usaha yang mengakomodir kepentingan Yayasan sesuai kemampuan yang dimiliki oleh suatu Yayasan, penting untuk dicarikan jalan keluar pemecahannya. Karena kegiatan usaha tersebut meskipun sifatnya sebagai penunjang namun adakalanya justru kegiatan usaha itu menjadi tulang punggung bagi Yayasan untuk dapat terselenggaranya suatu Yayasan.

Kegiatan usaha Yayasan bagaimanapun faktanya memiliki peran strategis bagi eksistensi tetap beroperasionalnya suatu Yayasan, sebagaimana hal ini disadari oleh pembuat undang-undang dengan melegalkannya Yayasan melakukan kegiatan usaha yang *profit oriented*, dalam hal ini berdasarkan pada hasil penelusuran dalam risalah sidang dan rapat – rapat pembahasan rancangan undang-undang tentang Yayasan, diperoleh suatu jawaban bahwa di dalam menyelenggarakan kegiatannya Yayasan diperlukan dana yang tidak sedikit dan diperlukan dana yang pasti sebagai sumber pendapatan Yayasan

untuk mendanai kegiatannya di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan agar dapat berjalan dengan lancar. Dan hal tersebut tidak bisa didapat jika hanya mengandalkan dari sumbangan donatur yang sifatnya sukarela. Untuk itu Yayasan perlu diberi hak untuk melakukan kegiatan usaha dengan batas-batas hasil dari kegiatan usaha dimaksud menjadi sepenuhnya milik Yayasan, bukan milik pendiri, Pembina, Pengurus ataupun pengawas. Laba yang diperoleh dari kegiatan usaha, selanjutnya dikelola oleh Yayasan untuk menjaga kelangsungan badan usaha Yayasan dan mencapai maksud dan tujuan pendirian Yayasan. Batasan-batasan pengaturan tersebut juga telah disadari oleh pembuat undang-undang sebagaimana hal ini disampaikan oleh Ketua Pansus RUU Yayasan yaitu oleh Paul S. Baut, yang menyatakan sebenarnya DPR menganggap Yayasan tidak dibenarkan untuk berbisnis, tetapi ada satu hal yang harus dibedakan, yaitu tentang kelangsungan hidup Yayasan itu sendiri. Para pendiri belum tentu terus menerus mempunyai banyak uang, dan belum tentu banyak orang yang mau menyumbang secara sukarela. Agar aktivitas bisnis tersebut tidak disalahgunakan, harus diatur secara ketat bahwa keuntungan ditujukan untuk Yayasan dan bukan untuk perorangan.⁴⁷

4.2.4. Pengaturan Kegiatan Usaha Yayasan Tentang Pemenuhan Hak Pendidikan

Berdasarkan pada Pasal 8 UU Yayasan beserta penjelasannya menyatakan bahwa kegiatan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan adalah kegiatan usaha yang memiliki kesesuaian dengan maksud dan tujuan Yayasan, dan lebih lanjut di dalam penjelasan pasal ini ditentukan bahwa jenis kegiatan usaha yang dapat dijalankan oleh Yayasan antara lain kegiatan usaha yang bergerak di bidang hak asasi manusia, pendidikan, kesehatan, ilmu pengetahuan, perlindungan konsumen, lingkungan hidup, kesenian dan lain-lain. Maka berdasarkan pada kegiatan usaha yang dapat didirikan oleh Yayasan tersebut pada umumnya adalah kegiatan yang bersifat pemenuhan hak-hak dasar manusia.

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan makhluk yang bernama manusia yakni makhluk

⁴⁷ Risalah sidang pembahasan RUU tentang Yayasan

Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib untuk dihormati, dijunjung tinggi serta wajib dilindungi oleh negara hukum, Pemerintahan, dan oleh setiap orang demi kehormatan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia.⁴⁸ Bahwa hak asasi manusia adalah hak dasar yang secara kodrati ada dan melekat pada diri manusia, yang bersifat universal dan langgem, maka dari itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, serta tidak boleh diabaikan, tidak dikurangi, apalagi dirampas oleh siapapun;⁴⁹

John Locke menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Esa sebagai hak yang kodrati. Oleh karenanya, tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya.⁵⁰

Esensi menurut teori hak asasi manusia, bahwa setiap manusia mempunyai hak untuk : 1). Hidup, 2). Kebebasan Pribadi, dan 3). Memiliki hak milik. Tiga hak utama tersebut mengusung keniscayaan moral bagi setiap manusia, sebagai hak kodrati yang dimiliki oleh setiap manusia yang lahir di dunia. Suatu hak-hak alamiah di konsepsikan berdasarkan atas pemberian Tuhan melalui hukum kodrat. Oleh karena itu tidak ada kewenangan bagi pemerintah untuk mencabut hak-hak individu, karena hak-hak itu lebih dulu ada, sebelum penciptaan masyarakat sipil atau politik. Hak-hak itu, sifatnya kodrati dalam arti:⁵¹ 1). "Kodrati yang menciptakan dan mengilhami akal budi dan pendapat manusia." 2). "Setiap orang dilahirkan dengan hak-hak kodrati tersebut." dan 3). "Hak-hak kodrati itu dimiliki manusia dalam keadaan alamiah dan kemudian dibawahnya di dalam hidup bermasyarakat."

Menurut Philipus M. Hadjon, setelah terbentuknya negara Republik Indonesia, dengan Pancasila dijadikan dasar ideologi dan dasar falsafah negara, maka pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia Indonesia, bukan didasarkan dari hasil perjuangan bangsa Indonesia bertahun-tahun, tetapi pengakuan itu secara intrinsic melekat pada Pancasila yang tercermin dalam sila-silanya. Pengakuan harkat dan martabat manusia Indonesia yang mengalir dari Pancasila secara bersama-sama yang menyangkut eksistensi manusia sebagai

⁴⁸ Pasal 1 butir 1 UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

⁴⁹ Huruf b Koesideran UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

⁵⁰ Pendidikan Kewarnagaraan (Civic Education) *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003), hlm.200

⁵¹ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung : mandar Maju, 2014), hlm, 172.

mahluk sosial dan mahluk pribadi.⁵² Sebagai mahluk sosial, individu warga negara tidak hanya menuntut haknya terhadap negara, tetapi menyadari apa kewajibannya terhadap negara yang telah dibangun atas kehendak bersama sebagai dorongan kodrat untuk hidup bermasyarakat.

Secara normatif, hak asasi manusia sudah diatur di dalam UUD 1945.

Secara khusus, konsep hak asasi manusia dalam bidang pendidikan tercermin dalam Mukadimah UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah Indonesia bertugas untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.⁵³ Selanjutnya, hak atas pendidikan warga negara Indonesia (WNI) mendapatkan pengaturan dan jaminan di dalam Batang Tubuh UUD 1945. Pengaturan dan jaminan terkait dengan pendidikan ditegaskan di dalam Pasal 31 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut :

Pasal 31 UUD 1945 :⁵⁴

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

⁵² Philipus Johan Nasution, *Negara Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 66.

⁵³ Bagir Manan, dkk., *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia* (Bandung: PT Alumni, 2001), hlm. 69.

⁵⁴ Pasal 31 UUD N RI 1945

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.⁵⁵

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut tampak bahwa setiap warga negara mendapatkan dua jaminan perlindungan. Pertama, berhak mendapatkan pendidikan dan kedua, bebas memilih pendidikan dan pengajaran.

Tentang pengaturan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia tentang hak pendidikan, juga telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu dalam UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Pasal 5 UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional hak warga negara meliputi : (1). Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu; (2) Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus. (3) Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus. (4) Warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus. (5) Setiap warga negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.⁵⁶

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, menegaskan bahwa "Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang

⁵⁵ Pasal 28E UUD N RI 1945

⁵⁶ Pasal 5 UU RI No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.⁵⁷

Dalam menyelenggarakan pendidikan di Indonesia harus diselenggarakan secara demokratis, dan berkeadilan serta tidak berlaku diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, menjunjung tinggi nilai keagamaan, nilai kultural, dan nilai kemajemukan bangsa.⁵⁸

Oleh karena itu Yayasan sebagai badan penyelenggara Pendidikan Tinggi dalam fungsinya sebagai lembaga sosial, keagamaan dan kemanusiaan memiliki peran dalam jalannya penyelenggaraan pendidikan sejalan dengan tuntutan terhadap perlindungan, penegakan hukum, dan pemajuan hak asasi manusia dengan ketentuan peraturan perundang - undangan. Sebagaimana hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang hak asasi manusia yang dengan tegas menyatakan : "Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."⁵⁹

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan pemberian perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati atas semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁶⁰

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan

⁵⁷ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

⁵⁸ Pasal 4 Ayat (1) UU RI No. 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, jo Pasal 6 huruf b UU RI No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.

⁵⁹ Pasal 24 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

⁶⁰ Satjipto Rahardjo. *Op.,Cit.* hlm. 74.

terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.⁶¹ Perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja.

Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.⁶²

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.⁶³

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan mensterilkan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.⁶⁴

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku, dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: a. Perlindungan Hukum Preventif Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. b. Perlindungan Hukum Represif Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.⁶⁵

⁶¹ Philipus M. Hadjon. *Op., Cit.* hlm. 25

⁶² CST Kansil. *Op., Cit.* hlm. 102

⁶³ Setiono. *Rule of Law (Supremasi Hukum)*. Surakarta. Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. 2004. hlm. 3

⁶⁴ Muchsin. *Op Cit.* hlm. 14

⁶⁵ *Ibid.* hlm. 20

Berdasarkan uraian di atas, memberi perlindungan hukum bagi mahasiswa yang berpotensi dapat dirugikan ketika badan penyelenggaranya melakukan penggabungan Yayasan, ataupun badan penyelenggara melakukan perubahan-perubahan terkait lembaga pendidikan sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, maka merupakan suatu keharusan untuk diatur di dalam peraturan perundang - undangan baik dalam UU Yayasan maupun dalam undang-undang pendidikan tinggi.

4.2.5. *Ratio legis* Pengaturan Penggabungan Khususnya Ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU RI No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

Ratio legis Yayasan mengatur penggabungan bagi Yayasan, adalah menyadari bahwa Yayasan dalam melakukan kegiatan usaha dapat mengalami pasang surut, dari hasil penelusuran dalam risalah sidang pembahasan rancangan undang-undang tentang Yayasan, dalam keterangan pemerintah menyampaikan, bahwa dasar pokok-pokok pikiran yang menjadi dasar pembentuk undang-undang merumuskan pengaturan penggabungan dalam sebagai salah satu bab dalam undang-undang Yayasan, adalah menyadari kemungkinan Yayasan mengalami ketidakmampuan dalam menjalankan kegiatan usaha,⁶⁶ sementara keberadaan Yayasan di dalam masyarakat tidak dapat dipungkiri dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.⁶⁷ Untuk itu kelangsungan hidup Yayasan agar terus memberikan kemanfaatan bagi masyarakat harus diupayakan, dengan memberi solusi melakukan penggabungan dengan Yayasan lain yang memiliki kegiatan sejenis, dengan memiliki kegiatan yang sejenis maka akan lebih mudah bagi Yayasan penerima gabungan untuk membantu kesulitan-kesulitan Yayasan yang menggabung keluar dari kesulitan yang dihadapinya. Sehingga pembuat undang-undang merumuskan 3 (tiga) syarat yang harus menjadi dasar dapat dilakukannya penggabungan pada

⁶⁶ Keterangan Pemerintah dalam Risalah Sidang Rancangan Undang-Undang tentang Yayasan

⁶⁷ Alenia ke 4 Penjelasan umum UU No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

Yayasan.⁶⁸ Syarat dimaksud selanjutnya menjadi syarat untuk dapat dilakukannya penggabungan Yayasan, sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 57 ayat (2) UU Yayasan.

Menurut Nindyo Pramono,⁶⁹ filosofi pendirian badan hukum adalah bahwa dengan kematian pendirinya, harta kekayaan badan hukum tersebut diharapkan masih dapat bermanfaat oleh orang lain. Oleh karena itu, hukum menciptakan suatu kreasi "sesuatu" yang oleh hukum kemudian dianggap atau diakui sebagai subyek mandiri seperti halnya orang (*persoon* atau *natural person*). Kemudian "sesuatu" itu oleh ilmu hukum disebut sebagai badan hukum (*rechtspersoon* atau *legal person*). Agar badan suatu hukum dapat bertindak seperti halnya orang alamiah, maka diperlukan organ sebagai alat bagi suatu badan hukum itu untuk menjamin hubungan hukum dengan pihak ketiga.

Berdasarkan pada konsep penggabungan⁷⁰ dalam hukum perusahaan, penggabungan dapat dibedakan berdasar pada jenis usaha. Ada 4 (empat) jenis penggabungan yaitu : 1). penggabungan *horizontal* yaitu penggabungan yang memiliki kegiatan usaha sejenis, 2). penggabungan vertikal yaitu penggabungan yang kegiatan aktivitasnya berhubungan secara vertikal atau memiliki keterkaitan kelanjutan proses produksi,⁷¹ 3). penggabungan konglomerat merupakan penggabungan yang tidak memiliki lini usaha yang sama, dan 4). penggabungan Kon-Generik yaitu penggabungan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang bergabung saling berhubungan satu sama lain yang mempunyai kesamaan sifat produksi.⁷² Berdasar pada konsep penggabungan tersebut, maka dalam konteks jenis penggabungan Yayasan digolongkan pada jenis penggabungan horizontal atau penggabungan yang memiliki jenis kegiatan yang sama atau sejenis.

⁶⁸ Keterangan Pemerintah dalam Risalah Sidang..., *Ibid*.

⁶⁹ Nindyo Pramono, ***Kekayaan Negara yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN***, dalam Sri Rejeki Hartono, et,el,ed, ***Permasalahan Seputar Hukum Bisnis : Persembahan Kepada Sang Maha Guru***, Jogjakarta, 2006, hlm. 142.

⁷⁰ Merger dan *acquisitions* adalah dua sejoli yang selalu bersama-sama muncul dalam literature dan populer dengan inisial "M & A". sebetulnya merger adalah konsep besarnya, sedangkan *acquisitions* ialah langka pelaksanaan konsep itu. dalam A. Zen Umar Purba, ***Merger dan Akuisisi : Praktek Dan Kebutuhan Akan Pengaturan***, disampaikan dalam seminar Merger dan Akuisisi, diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian dan pengembangan Hukum, tanggal 14 Desember 1991, di Grand Hyatt Hotel, Jakarta.

⁷¹ Hasibuan, ***Manajemen Sumber Daya Manusia***, (Jakarta : Bumi Aksara, 2010), hlm. 82.

⁷² Tuti Rastuti., ***Op. Cit.***, hlm. 24

Pengaturan penggabungan Yayasan khususnya dalam ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, sebagaimana hasil analisis pada pembahasan dalam bab sebelumnya, bahwa kata penggabungan yang diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar Yayasan wajib mendapat persetujuan menteri, hal ini adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak ketiga yang terkait dengan kegiatan usaha Yayasan. selain itu *ratio legis* persetujuan penggabungan oleh menteri adalah untuk menjamin bahwa penggabungan dilakukan dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang – undangan.

Pengaturan pasal 60 ayat (1) jika dikaitkan dengan latar belakang tujuan pengaturan penggabungan Yayasan sebagaimana yang menjadi dasar diaturnya ketentuan tentang penggabungan Yayasan, maka norma hukum ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan sesuai dengan dasar filosofi pembentukan pengaturan penggabungan Yayasan agar Yayasan seterusnya dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

Berdasarkan pada hasil penelusuran pada risalah sidang pembahasan rancangan perubahan UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan, dalam keterangan yang disampaikan oleh Pemerintah diperoleh suatu jawaban bahwa *ratio legis* perubahan pengaturan ketentuan pasal 60 ayat (1) adalah untuk memenuhi kekonsistensian pengaturan pasal ini dengan pasal 21 ayat (1) UU Yayasan. Namun jika menelusuri bunyi ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU RI No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan sebelum dilakukan perubahan adalah bunyi sebagai berikut : "Rancangan akta penggabungan Yayasan dan Akta perubahan Anggaran Dasar Yayasan yang menerima penggabungan wajib disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan".⁷³ Sedangkan bunyi ketentuan pasal 60 ayat (1) setelah dilakukan perubahan adalah sebagai berikut : "Dalam hal penggabungan Yayasan diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar yang memerlukan persetujuan Menteri maka akta perubahan Anggaran Dasar Yayasan wajib disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan dengan dilampiri akta penggabungan".⁷⁴

Berdasarkan pada bunyi pasal diatas, menurut saya tidak memiliki perubahan substansi, namun perubahan itu dilakukan karena ketentuan pasal 60

⁷³ Pasal 60 Ayat (1) UU Yayasan

⁷⁴ Pasal 60 Ayat (1) UU Yayasan

ayat (1) tersebut ditulis frasa “rancangan akta penggabungan”, dan menurut saya frasa inilah alasan perlu dilakukannya perubahan. Karena ketentuan ini masih berupa rancangan akta penggabungan dengan kata lain rancangan tersebut masih berupa MoU, yang hal ini juga ada kaitannya dengan penambahan 2 (dua) ayat baru dalam Pasal 58, namun sudah dimintakan persetujuan kepada Menteri. Sehingga dengan pengaturan tersebut, alasan dilakukan perubahan adalah untuk menyempurnakan Undang-undang Yayasan yang belum lengkap pengaturannya dan bukan alasan *in konsistensi* norma hukum.

Pasal 58 dan Pasal 60 UU No. 16 tahun 2016 tentang Yayasan, merupakan bagian norma hukum yang perlu dilakukan untuk diubah. Perubahan ketentuan Pasal 58 dilakukan oleh pembuat undang-undang karena alasan bahwa penggabungan Yayasan merupakan kewenangan Pembina, sehingga rancangan akta penggabungan tersebut harus mendapat persetujuan dari Pembina, yang dibuat di hadapan Notaris dalam bahasa Indonesia. Sehingga ketentuan Pasal 58 secara lengkap berbunyi sebagai berikut:⁷⁵

- (1) Pengurus dari masing-masing Yayasan yang akan menggabungkan diri dan yang akan menerima penggabungan menyusun usul rencana penggabungan
- (2) Usul rencana penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam rancangan akta penggabungan oleh Pengurus dari Yayasan yang akan menggabungkan diri dan yang akan menerima penggabungan
- (3) Rancangan akta penggabungan harus mendapat persetujuan dari Pembina masing-masing Yayasan
- (4) Rancangan akta penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam akta penggabungan yang dibuat di hadapan Notaris dalam bahasa Indonesia.

Ketentuan Pasal 58 merupakan ketentuan yang mengatur tentang proses penggabungan Yayasan, namun dalam pengaturan tentang proses penggabungan sebagaimana diatas tampak ada satu tahap yang terlewati, sehingga terdapat kejanggalan. Letak kejanggalan adalah setelah rancangan itu mendapat persetujuan dari masing-masing Pembina Yayasan sebagaimana

⁷⁵ Pasal 58 UU Yayasan

ketentuan di ayat (3), kemudian rancangan tersebut dituangkan dalam akta Notaris (ayat 4). Dengan aturan yang demikian, yang menjadi persoalan adalah kapan dari masing-masing Pembina Yayasan bertemu dan melakukan persetujuan yang mengikat keduanya. Hal inilah bagian terpenting yang seharusnya diatur dengan tegas dan jelas dalam Undang-undang Yayasan.⁷⁶

Kalau diikuti begitu saja kedua ayat di atas, seolah-olah antara rancangan yang dibuat Yayasan yang menggabungkan dengan rancangan yang dibuat Yayasan yang menerima penggabungan sama persis isinya maupun kalimat-kalimatnya, sehingga kelihatan begitu mudah membuat kata sepakat ketika di depan Notaris. Padahal tidak demikian dalam praktiknya.⁷⁷

Akta penggabungan Yayasan merupakan sebuah perjanjian tertulis antara Yayasan yang menggabungkan diri dengan Yayasan yang menerima penggabungan, dan perjanjian tersebut dituangkan dalam akta Notaris, karena sebagai akta mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, pada prinsipnya semua orang harus percaya kebenarannya.⁷⁸

Pada sisi lain meskipun alasan dilakukannya perubahan ketentuan pasal 60 ayat (1) untuk menciptakan kekonsistenan dengan Pasal 21 ayat (1) UU Yayasan, sehingga dengan kekonsistenan tersebut lebih memberi kepastian hukum bagi penyelenggaraan Yayasan di masyarakat. Namun pembuat undang-undang kurang komprehensif dalam memaknai kekonsistenan, konsisten hanya dilihat dari sisi istilah yang tertuju pada kata "Penggabungan", "Anggaran Dasar", "Persetujuan Menteri", namun tidak dari sisi makna yang terkandung dari norma hukum tersebut. Sehingga apa yang dianggap konsisten oleh Pembuat Undang-undang ternyata menimbulkan ketidak konsistenan baru dengan ketentuan lain yaitu ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan (2) UU Yayasan.

Menurut Peter Mahmud marzuki setiap aturan hukum mempunyai dua segi yaitu yang tersurat yang merupakan bunyi teks aturan hukum dan yang tersirat yang merupakan gagasan yang ada di belakang aturan hukum, dalam hal inilah diperlukan peranan hermeneutik.⁷⁹ Jazim Hamidi, menyatakan bahwa

⁷⁶ Gatot Supramono, *Op. Cit.*, hlm. 140

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Peter Mahmud marzuki, *Arti Penting Hermeneutik Dalam Penerapan Hukum*, Disampaikan pada pengukuran Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, tanggal 17 Desember 2005, hlm. 17.

hermeneutika hukum mempunyai dua makna sekaligus, *pertama*, hermeneutika hukum dapat dipahami sebagai metode interpretasi atas teks-teks hukum atau metode memahami terhadap suatu naskah normatif. Interpretasi yang benar terhadap teks hukum harus selalu berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya) baik yang tersurat maupun yang tersirat atau antara bunyi hukum dan semangat hukum. *Kedua*, hermeneutika hukum juga mempunyai pengaruh besar atau relevansi dengan teori penemuan hukum, hal ini ditampilkan dalam kerangka pemahaman lingkaran spiral hermeneutika (*cyrcel hermeneutics*) yaitu berupa proses timbal balik antara kaidah-kaidah dan fakta-fakta.⁸⁰

Materi muatan norma hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan, jika dikaitkan metode hermeneutika sebagaimana pendapat ahli di atas, maka kaidah hukum ketentuan Pasal 60 ayat (1), antara apa yang tersurat dan apa yang tersirat dalam kaidah hukum tersebut tidak ditemukan suatu gagasan hukum yang jelas, antara bunyi hukum dan semangat hukum yang terkandung di dalamnya. Yang mana dalam ilmu hukum disebutkan bahwa tujuan hukum adalah untuk menciptakan keteraturan dan keadilan.⁸¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU RI No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang memiliki materi muatan yang didasarkan pada asas-asas, antara lain asas kejelasan rumusan dan asas kejelasan tujuan. Jika mengacu pada ketentuan ini, maka Pasal 60 ayat (1) belum mencerminkan suatu norma hukum yang baik, yang memiliki rumusan tujuan yang jelas, dan sebagai kaidah hukum yang dibelakngnya tersirat gagasan cita hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Kepastian hukum merupakan salah satu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama bagi norma hukum tertulis. Hukum tanpa ada nilai

⁸⁰ Jazim Hamidi, Mengenal Lebih Dekat Hermeneutika Hukum (Perspektif Filsafati dan Metode Interpretasi), dalam *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. dr. B. Arief Sidharta, SH*, Cetakan Kedua (Bandung: PT. Refika Aditama, 2011), hlm 90-91.

⁸¹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, *Op. Cit.*, hlm. 96

kepastian akan kehilangan makna, karena hukum tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.⁸²

Kepastian adalah berasal dari kata "pasti", artinya tentu; sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.⁸³ Seorang filsuf hukum Jerman yang bernama Gustav Radbruch mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.⁸⁴

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum, maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku.

Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu dari tujuan hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuatu yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan bermasyarakat.⁸⁵

Kepastian hukum merupakan pernyataan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan itu dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang

⁸² Bomer Hutasoit, Artikel **Politik Hukum : Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch**, dalam <https://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/10/07/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum-menurut-gustav-radbruch/>, diakses pada tanggal 8 Agustus 2019.

⁸³ W.J.S. Poerwandarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Edisi Ketiga, (Jakarta : Balai Pustaka, 2006), hlm. 847

⁸⁴ Achmad Ali, **Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-undang (Legisprudence)**, Volume I Pemahaman Awal, (Jakarta : Kencana, 2010), hlm. 288.

⁸⁵ Nur Agus Susanto, **Op., Cit.**

ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, redaksi norma atau distorsi norma.⁸⁶

Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁸⁷ Dan untuk memberikan kepastian hukum tentang apa yang dimaksud dengan penggabungan Yayasan, maka norma hukum ketentuan pasal 60 ayat (1) UU Yayasan harus direvisi menjadi kaidah hukum atau norma hukum yang mengatur tentang penggabungan Yayasan.

Konsep pengaturan penggabungan Yayasan sebagaimana diatur di dalam UU Yayasan, juga belum diatur konsep perlindungan hukum, mengingat badan usaha Yayasan merupakan badan usaha yang jenis usahanya bergerak dalam bidang pemenuhan hak-hak dasar manusia. Sebagaimana tentang hak-hak dasar telah dijamin oleh konstitusi dan Undang-Undang HAM, maka ketika Yayasan mengambil alih sebagai pihak yang turut serta membantu pemerintah dalam pemenuhan hak-hak ini, Yayasan sebagai subyek hukum memiliki kewajibannya untuk melindungi, mengormati, menjunjung tinggi, tidak mengurangi atau merampasnya hak-hak masyarakat yang memiliki hubungan dengan badan usaha yang diselenggarakan olehnya.

Suatu undang-undang harus mencerminkan gagasan yang ada dibelakangnya yaitu keadilan, konsep penggabungan Yayasan sebagaimana diatur dalam UU Yayasan, lahir dari perjanjian. Perjanjian penggabungan Yayasan tersirat dalam ketentuan Pasal 58 yang mengatur proses penggabungan. Ketentuan pasal 58 ayat (1) UU Yayasan, menyatakan "Pengurus dari masing-masing Yayasan yang akan menggabungkan diri dan

⁸⁶ Yance, Arizona, "*Apa Itu Kepastian Hukum?*", dalam <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses pada tanggal 20 Mei 2017.

⁸⁷ Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 1999), hlm 180

yang akan menerima penggabungan menyusun usul rencana penggabungan”,⁸⁸ usul rencana penggabungan tersebut nantinya yang akan di jadikan sebagai akta penggabungan Yayasan.

Tentang klausul-klausul akta penggabungan Yayasan telah ditentukan dalam peraturan perundang – undangan, akta penggabungan minimal harus mengatur 9 klausul sebagai berikut :⁸⁹

1. Keterangan mengenai nama Yayasan dan tempat kedudukan Yayasan yang akan melakukan penggabungan;
2. Penjelasan dari masing-masing Yayasan mengenai alasan dilakukannya penggabungan
3. Ikhtisar laporan keuangan Yayasan yang akan melakukan penggabungan
4. Keterangan mengenai kegiatan utama Yayasan dan perubahan selama tahun tahun buku yang sedang berjalan;
5. Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan;
6. Cara penyelesaian status pelaksana harian, pelaksana kegiatan, dan karyawan Yayasan yang akan menggabungkan diri
7. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan penggabungan
8. Keterangan mengenai nama anggota Pembina, Pengurus, dan pengawas, dan
9. Rancangan perubahan Anggaran Dasar Yayasan yang menerima penggabungan jika ada.

Berdasar ketentuan Pasal 58 ayat (1) menunjukkan bahwa terwujudnya penggabungan didasari oleh perjanjian para pihak yaitu Yayasan penggabung dan penerima penggabungan. Kontrak atau perjanjian mempunyai fungsi filosofis, yaitu mewujudkan keadilan bagi para pihak yang membuat kontrak, bahkan bagi pihak ketiga yang mempunyai kepentingan hukum terhadap kontrak tersebut. Keadilan adalah apa yang hendak dituju dengan atau melalui hukum kontrak. Pengertian keadilan yang luas ini dapat dikembangkan dengan menempatkan keadilan sebagai tujuan hukum kontrak, yang satu dan lain hal akan sangat bergantung kepada sudut dan cara memahami keadilan.

⁸⁸ Pasal 58 ayat (1) UU Yayasan

⁸⁹ Pasal 27 ayat (2) PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-undang tentang Yayasan.

Plato memahami keadilan (*justice*) adalah suatu praktik kebajikan (*virtue*) dan harmoni.⁹⁰ Sedangkan Aristoteles⁹¹ memberikan formulasi tentang pandangan keadilan menurutnya dalam karya "*Nichomachean ethics*"; adalah berbuat kebajikan, atau dengan kata lain, keadilan adalah kebajikan yang utama. Pendapat beliau,⁹² "*justice consists in treating equals equally and unequals, in proportion to their inequality.*" Prinsip ini berajak dari asumsi " untuk hal-hal yang sama diperlakukan secara sama, dan yang tidak sama maka perlu dilakukan tidak sama, secara proporsional"

Menurut Kronman, hukum kontrak menegakkan prinsip keadilan distributif dan melayani tujuan keadilan secara sederhana, serta mengkhususkan keadilan itu, untuk memastikan suatu distribusi sumber daya dalam masyarakat, utamanya di antara berbagai warga masyarakat tersebut. Cakupan keadilan distributif sangat luas untuk melayani warga masyarakat sebagai basis hukum kontrak.⁹³

Ada 5 (lima) prinsip yang harus ditegakkan agar keadilan distributif terwujud yaitu :

1. Kepada setiap orang bagian yang sama
2. Kepada setiap orang sesuai dengan kebutuhan individualnya;
3. Kepada setiap orang sesuai dengan haknya
4. Kepada setiap orang sesuai dengan usaha individualnya

⁹⁰ Plato, dalam James K. Feiblemen, *Justice, Law and Culture*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-the Netherlands, 1985, hlm. 173-174

⁹¹ Robert Reiner dalam tulisannya berjudul "*Justice*" menggambarkan perdebatan tentang keadilan sebagai suatu 'essentially contested concept,' hal ini bermakna bahwa sebagai sebuah konsep, keadilan merupakan konsep abstrak dan interpretatif-visioner (ditentukan oleh pemahaman dan cara pandang masing-masing). Dalam James Penner et. al. (editors), *Introduction to Jurisprudence and Legal Theory (Commentary and Materials)*, Butterworths, London, 2002, h. 719. Menurut Plato, keadilan merupakan bagian dari *virtue* (kebajikan). Periksa Burhanuddin Salam, *Etika Sosial*, (Jakarta: Rineka Cipta), 1997, hlm. 117. Dalam Agus Yudha Hernoko, *Asas Proporsionalitas Sebagai Landasan Pertukaran Hak dan Kewajiban Para Pihak Dalam Kontrak Komersial*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, 2007, hlm. 451

⁹² Raymond Wacks, *Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, London, 1995, hlm. 178. Periksa juga O. Notohamidjojo, *Masalah: Keadilan*, (Semarang : Tirta Amerta, 1971), hlm. 7. Pemikiran Aristoteles tentang keadilan tersebut merupakan salah satu titik tolak pemikiran saya tentang pentingnya asas proporsionalitas dalam hubungan kontraktual para pihak. Periksa Burhanuddin Salam, *Ibid.*

⁹³ Kroman, dalam Muhammad Syaifuddin, *Hukum Kontrak, Memahami Kontrak dalam Persepektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)*, (Bandung : Mandar Maju, 2012), hlm. 39

5. Kepada setiap orang sesuai dengan jasanya.⁹⁴

Menurut Agus Yudha Hernoko, keadilan distributif dipandang sebagai awal mula segala jenis teori keadilan, meskipun dalam berbagai versi dan pandangannya masing-masing. Keadilan dalam kontrak lebih termanifestasikan apabila pertukaran kepentingan para pihak terdistribusikan sesuai dengan hak dan kewajibannya secara proporsional.⁹⁵

Dari sudut hukum perjanjian, menurut Agus Yudha Hernoko.⁹⁶ Pembahasan tentang hubungan kontraktual para pihak pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dalam hubungannya dengan masalah keadilan. Kontrak (perjanjian) sebagai wadah yang mempertemukan kepentingan satu pihak dengan pihak lain menuntut bentuk pertukaran kepentingan yang adil. Pernyataan seputar apa itu "keadilan" adalah sebuah pertanyaan yang seringkali didengar, namun pemahaman yang tepat justru rumit bahkan abstrak, terlebih apabila dikaitkan dengan berbagai kepentingan yang demikian kompleks.⁹⁷

Berdasar pada uraian di atas, lebih lanjut mencermati pada klausul-klausul rancangan akta penggabungan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 27 ayat (2) PP Nomor 2 Tahun 2013 tentang perubahan atas PP No. 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan.⁹⁸ Meskipun isi akta penggabungan Yayasan telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan namun tersirat bahwa perjanjian penggabungan Yayasan menganut asas kebebasan berkontrak.

Asas kebebasan berkontrak menurut hukum perjanjian Indonesia meliputi ruang lingkup :⁹⁹ a. kebebasan membuat atau tidak membuat perjanjian; b. kebebasan memilih pihak dengan siapa membuat perjanjian; c. kebebasan menentukan atau memilih causa dari perjanjian yang hendak dibuatnya; d. kebebasan untuk menentukan obyek perjanjiannya; e. kebebasan menentukan

⁹⁴ Beaucham dan Bowie, dalam J. Van Kan dan J.H. Beekhuis, **Pengantar Ilmu Hukum**, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 171-172

⁹⁵ Agus Yudha Hernoko, **Hukum Perjanjian : Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial**, (Yogyakarta : LaksBang Mediatama Bekerjasama dengan Kantor Advokat Hufon & Hans Simaela, 2008), hlm. 38-39

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 35

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 36

⁹⁸ Lihat Pasal 27 Ayat (2) PP No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-undang tentang Yayasan.

⁹⁹ Sutan Remi Sjahdeini, **Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia**, (Jakarta : Institut Bankir Indonesia, 1993), hlm. 47

bentuk suatu perjanjian; f. kebebasan menerima atau menyimpangi ketentuan undang-undang yang bersifat opsional (*optional*).

Asas kebebasan berkontrak yang berlandaskan teori pasar bebas dan *utilitarianisme*, dalam perkembangannya ternyata dapat mendatangkan ketidakadilan karena prinsip ini hanya dapat mencapai tujuannya, yaitu mendatangkan kesejahteraan seoptimal mungkin, bila para pihak memiliki *bargaining power* yang seimbang. Dalam kenyataannya hal tersebut sering tidak terjadi demikian sehingga kedudukan para pihak tidak seimbang.¹⁰⁰

Menurut Subekti, cara menyimpulkan asas kebebasan berkontrak ini adalah dengan jalan menekankan perkataan "semua", kata-kata yang ada di muka perkataan perjanjian.¹⁰¹ Di dalam asas kebebasan berkontrak terkandung suatu pandangan bahwa orang bebas untuk melakukan perjanjian atau tidak melakukan perjanjian, bebas dengan siapa ia hendak mengadakan perjanjian, bebas tentang apa yang akan diperjanjian dan bebas untuk menetapkan apa yang menjadi syarat-syarat perjanjian.

Prinsip kebebasan berkontrak sebenarnya juga telah diakui dalam hukum Romawi meskipun prinsip itu naik ke permukaan wacana kontrak baru dalam abad ke -19 seiring dengan bangkitnya liberalisme : "kebebasan berkontrak merupakan dasar bagi perekonomian *laissez-faire* dan merupakan batu penjuror dari liberalisme pasar bebas. Melalui kebebasan berkontrak para individu mendapatkan kebebasan umum untuk memilih dengan siapa mereka hendak berkontrak, untuk membuat atau tidak membuat kontrak, dan berdasarkan ketentuan – ketentuan apa."¹⁰² perkembangan dalam *Common law* ternyata menanggapi prinsip itu tidak seliberal dalam sistem *Civil Law* : "Pada akhir abad ke-19, peradilan Inggris mendukung "kebebasan berkontrak" sebagai suatu ciri kebijakan publik yang dapat diterapkan secara umum, yang diungkapkan dengan cara terbaik dalam kasus *Printing and Numerical Registering Co v Sampson* oleh Sir George Jessel MR. Pada akhir abad ke 20, pandangan *Common law* telah berubah total. Dalam kasus *George Mitchell (Chesterhall) Ltd v Finney Lock Seeds Ltd*, Lord Denning MR membandingkan

¹⁰⁰ *Ibid.* hlm. 17

¹⁰¹ Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung : Alumni, Cetakan ke 6, 1984), hlm. 4

¹⁰² https://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_contract

"kebebasan berkontrak" dengan penindasan terhadap kaum lemah, sebagaimana dia mengarisbesarkan perkembangan yang telah dilalui oleh hukum."¹⁰³

Pandangan Lord Denning (1899-1999) itu tidak terlalu salah, karena dalam kenyataan, apa yang disebut "kebebasan" itu memang lebih mungkin berada pada mereka yang lebih kaya, atau lebih kuat, atau lebih berkuasa. Kata Lord Demming : "... kebebasan seluruhnya berada pada pihak perusahaan-perusahaan besar yang menguasai penggunaan media cetak. Tidaklah ada kebebasan untuk orang kecil yang mengambil tiket atau formulir pesanan atau tagihan. Perusahaan besar mengatakan : "Ambillah, atau pergilah sana. "Orang-orang kecil tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengambilnya. Perusahaan besar dapat dan memang melakukannya, mengecualikan dirinya dari tanggung – gugat (*liability*) untuk kepentingannya sendiri tanpa peduli kepada orang kecil. Begitulah yang terjadi dari waktu ke waktu. Ketika pengadilan-pengadilan mengatakan kepada Perusahaan-perusahaan besar : "Kamu harus menuliskannya dengan kata-kata yang jelas," maka perusahaan besar akan tidak ragu-ragu melakukannya. Perusahaan besar tahu bahwa orang kecil tidak akan pernah membaca klausula-klausula pengecualian ataupun memahaminya."¹⁰⁴

Pasal 1320 KUH Perdata antara lain menyatakan : supaya terjadi perjanjian yang sah, harus dipenuhi empat syarat antara lain : 1). Persetujuan mereka yang mengikatakan dirinya. Sebenarnya ketentuan inilah yang mengemban asas "kebebasan berkontrak", karena orang bebas dan tidak dapat dipaksakan untuk menyatakan setuju atau tidak setuju untuk mengikatkan dirinya dalam suatu kontrak. Bilamana para pihak bersama-sama dan seketika menyatakan setuju mengenai suatu kehendak tertentu dan menegaskannya, barulah terjadi suatu ketentuan yang berlaku timbal balik, yang dalam kerangka yang lebih besar merupakan suatu kontrak. Jika hanya salah satu pihak saja tidak mau menyatakan setuju untuk mengikatkan dirinya dalam suatu kontrak, maka pihak tersebut tidak menggunakan kebebasannya untuk menyatakan persetujuannya untuk mengikatkan dirinya, sehingga tidak ada juga kontrak yang terjadi yang mengikat pihak tersebut.

¹⁰³ https://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_contract

¹⁰⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_contract

Tetapi banyak sekali literature Indonesia yang merujuk kepada Pasal 1338 kalimat pertama, yang menyatakan bahwa "semua perjanjian yang dibuat dengan sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya." Padahal ketentuan Pasal 1338 itu merupakan bagian dari Bagian 3 yang mengatur mengenai "Akibat Perjanjian", yang menyatakan bahwa : "semua perjanjian yang dibuat dengan sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya" dan bukannya bagian suatu perjanjian dapat terjadi. Dengan kata lain ketentuan Pasal 1338 itu memuat suatu penalaran yang silogistik : Jika suatu perjanjian dibuat dengan sah, maka perjanjian itu berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Bukankah suatu perjanjian hanya dapat terjadi jika orang menggunakan kebebasannya untuk memberikan persetujuan untuk memasuki suatu kesepakatan, persis seperti yang disyaratkan oleh Pasal 1320 KUH Perdata, jika orang tidak menggunakan atau tidak setuju membuat suatu kontrak, tidak juga akan terjadi suatu kontrak, sehingga Pasal 1338 KUH Perdata tidak perlu juga berlaku.¹⁰⁵

Ketentuan Pasal 1338 itu merupakan konsekuensi lebih jauh dari realisasi ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata. Syarat pertama yang menentukan (bersama ketiga syarat lainnya). Apa yang menjadi akibat dari suatu kesepakatan yang sudah dikukuhkan sebagai kontrak, dan bukan mengatur apakah orang bebas atau tidak bebas membuat kontrak. Pasal 1320 menentukan, persetujuan masing-masing pihak sampai syarat pertama bagi terjadinya suatu kontrak. Dengan kata lain, tanpa persetujuan masing-masing pihak, misalnya karena salah satu pihak saja dengan bebas menyatakan "tidak setuju", suatu kontrak tidak bisa terjadi. Sebagai akibatnya " jika suatu kontrak tidak terjadi, tidak ada juga kontrak yang harus tunduk kepa ketentuan Pasal 1338, karena memang tidak ada kontrak yang harus berlaku sebagai hukum bagi para pihak yang tidak membuatnya.

Prinsip kebebasan untuk berkontrak (*freedom of contract*) sebagaimana tercantum dalam Pasal 1320 KUH Perdata itu mencakup :

- a. Kebebasan untuk menentukan kehendak menyetujui atau tidak menyetujui dibuatnya suatu perjanjian

¹⁰⁵ Budiono Kusumohamidjojo, **Perbandingan Hukum Kontrak (Comparative Contract Law)**, (Bandung : Mandar Maju, 2015), hlm. 60

- b. Kebebasan untuk memilih dengan pihak mana akan dibuat suatu perjanjian
- c. Kebebasan untuk menetapkan isi perjanjian
- d. Kebebasan untuk menetapkan bentuk perjanjian
- e. Kebebasan untuk menetapkan cara pembuatan perjanjian

Menurut Patrick S. Atiyah : "Paling sedikit dapat dikatakan bahwa gagasan kebebasan berkontrak merangkul dua konsep yang terkait sangat dekat, tetapi berbeda".⁹⁰

- Pertama, gagasan kebebasan berkontrak menentukan bahwa kontrak – kontrak didasarkan pada kesepakatan timbal balik, selagi
- Kedua, gagasan kebebasan berkontrak menekankan bahwa pembuatan kontrak merupakan hasil dari kebebasan memilih yang tidak terhalang oleh kendali eksternal seperti Pemerintah, atau campur tangan legislatif.

Atiyah menandai :

- Zaman suburnya kebebasan berkontrak dalam periode 1770 – 1870;
- Terjadinya kemerosotan dalam periode 1870 – 1980, khususnya di Inggris.

Penurunan kepercayaan terhadap asas kebebasan berkontrak itu terutama disebabkan karena :

- Penggunaan perjanjian standar oleh perusahaan-perusahaan besar yang mempraktikkan intimidasi *take it or leave it* terhadap para pihak yang *leverage*-nya (daya tawar) terhadap perusahaan-perusahaan itu lebih lemah;
- Menurunnya *free choice* sebagai dasar perikatan, karena dalam kenyataannya hanya yang kuatlah yang bebas memilih sesukanya :

"might makes right".

Perjanjian penggabungan Yayasan yang berlandaskan pada kebebasan berkontrak pada akhirnya akan menimbulkan ketidakadilan, kedudukan para pihak yang tidak seimbang akan sulit untuk mendapatkan suatu kesepakatan bagi pihak yang lemah. Padahal yang ingin diwujudkan dalam pembangunan nasional adalah keadilan sosial. Menurut Mubyarto secara sederhana keadilan sosial memiliki cakupan yang lebih luas dari pada keadilan ekonomi, dan istilah

sosial ekonomi memang biasanya diartikan lebih luas daripada ekonomi semata-mata.

Asas kebebasan berkontrak dalam konsep perjanjian penggabungan Yayasan sebagaimana diatur dalam UU Yayasan, didominasi oleh Yayasan penerima penggabungan berada pada posisi tawar yang lebih tinggi, dan lebih sulit ruang gerak bagi Yayasan penggabung untuk menggunakan kebebasannya untuk bersepakat karena posisinya yang tidak seimbang dan Yayasan yang akan menggabung lebih memiliki beban tekanan kebutuhan yang mendesak untuk mengambil keputusan guna menyelamatkan Yayasan.

Menurut Herlien Budiono, asas keseimbangan dilandaskan pada upaya pencapaian suatu keadaan seimbang yang sebagai akibat dirinya harus memunculkan pengalihan kekayaan secara absah. Tidak terpenuhinya keseimbangan berpengaruh terhadap kekuatan yuridikal kontrak. Dalam terbentuknya kontrak, ketidakseimbangan dapat muncul, karena perilaku para pihak sendiri maupun sebagai konsekuensi dari substansi (muatan isi) kontrak atau pelaksanaan kontrak. Pencapaian keadaan seimbang, mengimplikasikan, dalam konteks pengharapan masa depan yang objektif, upaya mencegah dirugikannya satu di antara dua pihak dalam kontrak.¹⁰⁶

Menurut Nieuwenhuis, dalam kontrak timbal balik, kualitas dari prestasi akan dijustifikasi oleh tertib hukum. Namun demikian, kontrak harus segera "ditolak" jika kedudukan faktual satu pihak terhadap pihak lainnya adalah lebih kuat, karena dapat mempengaruhi cakupan muatan isi maupun maksud dan tujuan kontrak. Akibat ketidaksetaraan prestasi dalam kontrak bertimbang balik ialah ketidakseimbangan, sehingga dapat menjadi alasan bagi pihak yang dirugikan untuk mengajukan tuntutan ketidakabsahan kontrak. Sepanjang prestasi yang dijanjikan bertimbang balik mengandaikan kesetaraan, maka jika terjadi ketidakseimbangan, perhatian akan diberikan terhadap kesetaraan dalam pembentukan kontrak, tidak pada hasil akhir dari prestasi yang ditawarkan secara bertimbang balik.¹⁰⁷

Memperhatikan penjelasan Nieuwenhuis, mengenai asas keseimbangan dalam kontrak timbal balik sebagaimana diuraikan diatas, dapat dipahami bahwa

¹⁰⁶ Herlien Budiono, *Op., Cit.*, hlm. 317-318.

¹⁰⁷ J.H. Nieuwenhuis, *Drie Beginselen van Contractenrech*, Kluwer, Deventer, 1979, hlm. 122

faktor-faktor yang dapat mengganggu keseimbangan kontrak timbal balik adalah cara terbentuknya kontrak yang melibatkan pihak – pihak yang berkedudukan tidak setara. Jadi, faktor yang menentukan tegaknya asas keseimbangan, tidak hanya kesetaraan prestasi yang diperjanjikan oleh para pihak yang membuat kontrak, tetapi juga kesetaraan para pihak yang membuat kontrak tersebut, yang merefleksikan kehendak untuk mewujudkan keadilan pertukaran kepentingan ekonomi atas barang dan jasa yang diperjanjikan dalam kontrak.¹⁰⁸

Dalam hal terjadi ketidakseimbangan akibat ketidaksetaraan posisi para pihak yang membuat kontrak yang menimbulkan gangguan terhadap muatan isi kontrak diperlukan intervensi negara (pemerintah) untuk menegaskan asas keseimbangan dalam hubungan hukum kontraktual tersebut.

Menurut Agus Yudha Hernoko, beranjak dari pemikiran bahwa perlu intervensi negara dalam menegakkan asas keseimbangan dalam hubungan hukum kontraktual, maka pemahaman terhadap daya kerja asas keseimbangan yang menekankan keseimbangan posisi para pihak yang berkontrak terasa dominan dalam kaitannya dengan kontrak konsumen. Hal ini didasari pemikiran bahwa dalam perspektif perlindungan konsumen terhadap ketidakseimbangan posisi tawar-menawar para pihak. Hubungan konsumen-produsen diasumsikan hubungan yang subordinat, sehingga konsumen berada pada posisi lemah dalam proses pembentukan kehendak kontraktualnya. Hubungan subordinat, posisi tawar-menawar yang lemah, dominasi produsen, serta beberapa kondisi lain diasumsikan terdapat ketidakseimbangan dalam hubungan para pihak.¹⁰⁹

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, lanjut Agus Yudha Hernoko menegaskan perlunya konsumen diberdayakan dan diseimbangkan posisi tawar-menawarnya dengan produsen. Dalam konteks ini, asas keseimbangan yang bermakna "*equal-equilibrium*" akan bekerja memberikan keseimbangan manakala posisi tawar menawar para pihak dalam menentukan kehendak menjadi tidak seimbang. Tujuan dari asas keseimbangan adalah hasil akhir yang menentukan posisi para pihak seimbang (*equal*) dalam menentukan hak dan kewajibannya. Oleh karenanya dalam rangka menyeimbangkan posisi para pihak, intervensi dari otoritas negara (pemerintah) sangat kuat.¹¹⁰

¹⁰⁸ Muhammad Syaifuddin, *Op., Cit.*, hlm. 68.

¹⁰⁹ Agus Yudha Hernoko, *Op. Cit.*, hlm. 66

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 66-67

Berdasarkan pada pemikiran-pemikiran para pakar diatas, dan berdasarkan pada konsep perjanjian, ada beberapa prinsip yang dapat diambil sebagai dasar dalam konsep bentuk penggabungan Yayasan sehingga menghasilkan konsep penggabungan yang berkeadilan bagi para pihak, yaitu sebagai berikut:

1. Konsep penggabungan dilakukan dengan tidak merugikan hak-hak para pihak meliputi : organ Yayasan, Karyawan Yayasan, Masyarakat yang memiliki hubungan dengan badan usaha Yayasan.
2. Konsep perjanjian penggabungan yang berlandaskan pada asas keseimbangan (perlu peran negara untuk mengatur, dengan menentukan standar perjanjian bentuk akta penggabungan), asas keseimbangan disini bukan pada keseimbangan prestasi para pihak, namun keseimbangan yang bermakna "*equal-equilibrium*" dalam memberi keseimbangan pada posisi tawar menawar para pihak. Dengan tujuan hasil akhir asas keseimbangan menentukan posisi para pihak seimbang (*equal*) dalam menentukan hak dan kewajibannya.¹¹¹

4.3. Pengaturan Penggabungan Yayasan sebagai Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta dalam UU RI No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

4.3.1. Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Dalam UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Hasil penelusuran terhadap norma hukum – norma hukum yang mengatur tentang penggabungan badan penyelenggara pendidikan tinggi dalam peraturan perundang - undangan tentang pendidikan tinggi, tidak ditemukan istilah penggabungan dalam UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi ataupun di dalam peraturan pelaksanaannya. Namun demikian di dalam undang-undang pendidikan tinggi di jumpai istilah "perubahan perguruan tinggi", yaitu di dalam Pasal 60 ayat (6). Bunyi pasal ini secara lengkap adalah sebagai berikut :

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 66-67

- “(1) PTN didirikan oleh Pemerintah
 (2) PTS didirikan oleh Masyarakat dengan membentuk badan penyelenggara berbadan hukum berprinsip nirlaba dan wajib dengan izin menteri.
 (3) Badan penyelenggara tersebut meliputi : Yayasan, perkumpulan, dan bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan
 (4) Perguruan tinggi didirikan harus memenuhi standar minimal akreditasi
 (5) Perguruan tinggi wajib memiliki statuta.
 (6) Perubahan atau pencabutan izin PTS dilakukan oleh menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.
 (7) Keterangan lebih lanjut mengenai pendirian PTN dan PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) serta perubahan atau pencabutan izin PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dalam Peraturan Pemerintah”.¹¹²

Pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, menyatakan bahwa : “Perubahan atau pencabutan izin PTS dilakukan oleh menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”¹¹³ Namun tidak ada penjelasan apa yang dimaksud dengan pasal 60 ayat (6) khususnya tentang “perubahan” dalam undang-undang ini. Meskipun demikian berdasarkan dari sisi bahasa, pasal tersebut telah sangat gamlang memiliki muatan sebagai berikut : a). tindakan Menteri untuk melakukan perubahan PTS atau melakukan pencabutan izin PTS; b). tindakan Menteri tersebut dilakukan berdasar pada ketentuan peraturan perundang - undangan. Dengan demikian norma hukum tersebut berisi tindakan Menteri untuk melakukan perubahan PTS atau mencabut izin PTS. Norma hukum ini memiliki sifat yang keberlakuannya khusus ditujukan kepada PTS dan bukan kepada PTN. Sedangkan bentuk tindakan Menteri tersebut adalah tindakan melakukan perubahan PTS atau tindakan mencabut izin PTS.

Istilah “perubahan” berasal dari kata dasar ubah yang merupakan kata kerja. Ubah memiliki definisi : 1. menjadi lain (berbeda) dari semula, 2. bertukar (beralih, berganti) menjadi sesuatu yang lain, 3. berganti (tentang arah). Sedangkan perubahan merupakan kata benda yang memiliki arti : 1. hal (keadaan) berubah; peralihan; pertukaran, 2. perbaikan aktiva tetap yang tidak menambah jumlah jasanya; iklim peralihan cuaca yang mencolok yang terjadi di antara dua periode tertentu dari suatu wilayah iklim; sosial perubahan pada

¹¹² Pasal 60 UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹¹³ Pasal 60 Ayat (6) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

berbagai lembaga kemasyarakatan, yang mempengaruhi sistem sosial masyarakat, termasuk nilai-nilai, sikap, pola, perilaku diantara kelompok dalam masyarakat; tipe, perubahan cuaca dari satu tipe ke tipe lain, sering terjadi secara mendadak.¹¹⁴

Dalam konteks perubahan perguruan tinggi dapat mengarah kepada perkembangan perguruan tinggi menjadi sebuah lembaga perguruan tinggi yang besar dengan jumlah program studi yang semakin banyak, atau sebaliknya perubahan perguruan tinggi yang mengarah pada perubahan yang mengarah pada keadaan yang tidak berkembang atau menurunnya jumlah program studi karena ditutup atau dicabut izinnya. Perubahan perguruan tinggi juga karena berubah identitas atau nama perguruan tinggi, perubahan domisili perguruan tinggi atau perubahan-perubahan lain yang pada prinsipnya secara bentuk terjadi perubahan namun secara materi tidak mengalami perubahan yakni tetap sebagai lembaga perguruan tinggi.

Berdasarkan pada hasil penelusuran terhadap substansi norma hukum lain yang di atur di dalam UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, yang memiliki hubungan keterkaitan dengan istilah perubahan perguruan tinggi sebagaimana definisi diatas, ditemukan norma hukum yang mengatur tentang bentuk Perguruan Tinggi yaitu dalam Pasal 59 ayat (1), bahwa bentuk Perguruan Tinggi meliputi : universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi dan akademi komunitas. Selain itu pada Pasal 30 ayat (2), khusus bentuk perguruan tinggi keagamaan, selain memiliki bentuk seperti tersebut diatas, ada perguruan tinggi bentuk akademi *ma'had aly*, pasraman, seminari dan bentuk lain yang sejenis.¹¹⁵

Pasal peraturan di tingkat peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, pengaturan tentang perubahan atau pencabutan izin PTS sebagaimana dimaksud oleh pasal 60 ayat (6) diatur dalam Peraturan Pemerintah, diatur dalam Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan "perubahan PTS dapat berupa : a). perubahan bentuk; b). perubahan nama; dan/atau c). perubahan lokasi/domisili. Pada tingkat peraturan pemerintah yang merupakan

¹¹⁴ <https://kbbi.web.id/ubah>

¹¹⁵ Pasal 30 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

peraturan pelaksana dari UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi ini, pengaturan tentang perubahan perguruan tinggi tidak hanya digunakan untuk mengatur perguruan tinggi swasta sebagaimana yang diperintahkan oleh undang-undang. Beberapa pasal yang mengatur tentang perubahan perguruan tinggi dalam PP No. 4 Tahun 2014 tersebut dijumpai dalam ketentuan – ketentuan berikut :

a. Pasal 7 ayat (1) huruf “a”

Dalam ketentuan ini menyatakan bahwa dalam melaksanakan tanggung jawab di bidang pembinaan dan koordinasi, Menteri memiliki tugas dan wewenang meliputi, pemberian dan pencabutan izin pendirian Perguruan Tinggi dan izin pembentukan program studi, selain pendidikan tinggi keagamaan, yang meliputi :

- 1). izin pendirian dan perubahan PTS serta pencabutan izin PTS; dan
- 2). izin pembukaan Program Studi dan pencabutan izin program studi pada PTN dan PTS.

b. Pasal 9

Dalam ketentuan pasal ini mengatur tentang Pendirian, perubahan, dan pembubaran perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah, dengan mengelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok besar sebagai berikut :

Pendirian, perubahan, dan pembubaran Perguruan Tinggi yang didirikan dan diselenggarakan oleh Pemerintah berlaku ketentuan sebagai berikut :

(1) Bentuk Universitas dan Institut ditetapkan dengan Peraturan Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

(2) Sekolah Tinggi, Politeknik, Akademi, dan Akademi Komunitas ditetapkan dengan Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Berdasar pada 3 (tiga) norma hukum yang diatur di tingkat Peraturan pelaksana tersebut diatas, menunjukkan bahwa perubahan perguruan tinggi tidak hanya berlaku bagi PTS namun perubahan Perguruan Tinggi juga diatur

bagi PTN. Dan tentang bentuk perubahan Perguruan Tinggi pada tingkat peraturan pelaksana ini sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan pasal 10 tersebut diatas hanya diberlakukan bagi PTS. Sedang bentuk perubahan PTN dalam peraturan pelaksana ini tidak diatur.

Lebih lanjut pada tingkat Menteri diatur tentang pendirian, perubahan, dan pembubaran PTN serta, perubahan dan pencabutan izin PTS. Dan berdasarkan hasil penelusuran pada peraturan di tingkat Peraturan Menteri yang mengatur tentang hal ini, menunjukkan telah 5 (lima) kali dilakukan penggantian peraturan, adalah sebagai berikut :

1. Permenristek Dikti No. 50 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri serta Pendirian, Perubahan, dan Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta.
2. Permenristek Dikti No. 100 Tahun 2016 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta.
3. Permenristek Dikti No. 1 Tahun 2017 Tentang Pembukaan, Perubahan dan Penutupan Program Studi di Luar Kampus Utama Perguruan Tinggi.
4. Permenristek Dikti No. 3 Tahun 2018 Tentang Penggabungan dan Penyatuan Perguruan Tinggi Swasta.
5. Permenristek Dikti No. 51 Tahun 2018 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta.

Substansi yang diatur tentang perubahan Perguruan Tinggi pada tingkat peraturan Menteri yaitu Permenristek Dikti No. 51 Tahun 2018 meliputi hal-hal berikut:

a. Pasal 14,

Dalam ketentuan pasal ini secara jelas dinyatakan bahwa perubahan terdiri atas perubahan PTN dan perubahan PTS.

b. Pasal 15

“Perubahan PTN meliputi : a. perubahan nama PTN; b. perubahan lokasi PTN; c. perubahan bentuk PTN; d. perubahan PTN menjadi PTN badan hukum; e. penggabungan 2 (dua) PTN atau lebih menjadi 1 (satu) PTN

baru; dan/atau f. penyatuan dari 1 (satu) PTN atau lebih ke dalam 1 (satu) PTN lain".¹¹⁶

c. Pada 17

Perubahan PTS meliputi : a. perubahan nama PTS; b. perubahan lokasi PTS; c. perubahan bentuk PTS; d. pengalihan pengelolaan PTS dari badan penyelenggara lama ke Badan Penyelenggara baru; e. penggabungan 2 (dua) PTS atau lebih menjadi 1 (satu) PTS baru; dan/atau f. penyatuan dari 1 (satu) PTS atau lebih ke dalam 1 (satu) PTS lain.

Tentang pengaturan perubahan Perguruan Tinggi Swasta, berdasarkan pada peraturan menteri No 51 Tahun 2018 dengan peraturan menteri No. 100 tahun 2016, memiliki substansi yang hampir sama dan perbedaannya terletak pada perubahan Perguruan Tinggi Swasta sebelumnya diatur tentang "pemecahan dari 1 (satu) PTS menjadi dua atau lebih PTS lain".

4.3.2. Analisis Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Dalam UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Hans Kelsen dalam bukunya "*General Theori of Law and State*" terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqe dalam judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa.¹¹⁷ Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum : hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan untuk validitas dari norma hukum yang disebut pertama.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Mengandung pengertian bahwa norma hukum yang ada

¹¹⁶ Pasal 15 Permenristek Dikti No. 51 Tahun 2018

¹¹⁷ Hans Kelsen, *teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State)* Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010, hlm:179). Bandingkan Jimly Assihiddiqe, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), hlm 109.

dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma hukum yang lebih tinggi lagi diatasnya begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma hukum tertinggi yang disebut Norma Dasar (*Grundnorm*) dan menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Karena itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.¹¹⁸

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara "Superordinasi" dan "Subordinasi" yang special menurutnya yaitu. a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi; b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. c. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaiian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki.

¹¹⁸ Aziz Syamsuddi, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15.

Dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.¹¹⁹

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa: 1). Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk dan seterusnya hingga sampai pada norma yang paling rinci yaitu norma paling bawah. 2). Dalam kehidupan bernegara dimulai dari, a. Konstitusi. b. kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi c. Selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya.

Norma hukum tentang perubahan perguruan tinggi sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab sebelumnya jika dihubungkan dengan teori perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, maka dapat dikatakan bahwa norma hukum pengaturan tentang perubahan perguruan tinggi yang ada pada peraturan pelaksana yaitu PP No. 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi. Diatur tidak berdasarkan pada norma yang ada di atasnya yaitu norma hukum di tingkat Undang-undang.

Ketentuan Pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012, yang menyatakan "Perubahan atau pencabutan izin PTS dilakukan oleh menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Dengan jelas bahwa norma hukum ini hanya menunjuk pada perubahan atau pencabutan izin bagi Perguruan Tinggi Swasta. Dan pada sisi lain menggaris bawahi frasa : "Perubahan atau pencabutan izin PTS dilakukan oleh menteri..." maka berdasarkan bunyi ketentuan norma hukum tersebut bukan merupakan norma hukum normatif yang berfungsi mengatur (*regeling*) yaitu norma hukum yang berisi dan bersifat pengaturan, namun ketentuan tersebut merupakan norma hukum yang berupa keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*).¹²⁰ Dan memang seharusnya jika dilihat dari segi makna yang terkandung dalam kata perubahan perguruan tinggi memiliki makna yang tidak

¹¹⁹ Maria Parida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Disarikan dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm 6.

¹²⁰ Dalam praktik dikenal tiga macam norma hukum yang bisa diuji, pertama, keputusan normative yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), kedua (keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan administrative (*beschikking*), dan ketiga keputusan normative yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement/vonnis*). Ketiga norma hukum tersebut ada yang merupakan individual and concrete norms (*beschikking dan vonnis*), dan ada yang berwatak *generale and abstract norms (regeling)*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 1-3.

sebatas pada perubahan-perubahan perguruan tinggi swasta, tidak terbatas pada perubahan-perubahan yang cenderung mengarah pada bentuk ketidakmampuan perguruan tinggi atau kemerosotan kemampuan suatu perguruan tinggi sehingga perlu tindakan menteri untuk melakukan perubahan atau pencabutan izin, dan seharusnya jika dilihat dari sudut konsep bahwa perguruan tinggi merupakan suatu organisasi yang sifatnya dinamis dapat mengalami perkembangan ataupun kemunduran.

Kata "perubahan perguruan tinggi" dengan "pencabutan izin perguruan tinggi" memiliki makna atau konsep yang berbeda, sehingga tidak tepat jika kedua istilah tersebut dijadikan suatu pilihan. Menyatukan frasa perubahan perguruan tinggi dengan pencabutan izin PTS akan membawa pada makna yang berkonotasi negatif, yaitu tersirat bahwa ada suatu perguruan tinggi swasta yang dalam menyelenggarakan kegiatannya tidak mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga perlu tindakan paksa dari menteri yakni perubahan atau pencabutan izin.

Sehingga ketentuan Pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, yang merupakan norma hukum bersifat penetapan administratif (*beschikking*) yang selanjutnya di tingkat peraturan dibawahnya yaitu dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri menjadi bersifat mengatur (*regeling*), serta ruang lingkup pengaturannya melebihi batas yang tidak hanya pada PTS namun juga mengatur bagi PTN, yang mana hal ini tidak sesuai dengan apa yang dinormakan pada tingkat Undang-undang. Dengan demikian maka pengaturan tentang perubahan Perguruan Tinggi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di tingkat Peraturan Pemerintah yang merupakan peraturan pelaksana UU No. 12 Tahun 2012 tentang pendidikan tinggi dan peraturan di tingkat Menteri yang mengatur tentang perubahan PTN dan PTS, merupakan norma hukum yang dibentuk tidak sejalan dan searah dengan norma peraturan di tingkat undang-undang.

Menurut Hans Kelsen fungsi norma hukum antara lain ialah memerintah (*gebieten*), melarang (*verbieten*), menguasai (*emachtigen*), membolehkan (*erlauben*), dan menyimpangkan dari ketentuan (*derogieren*). Berlakunya sebuah norma hukum dan sistem norma adalah relatif. Ia bergantung pada norma yang lebih tinggi yang membentuk dan menentukan daya lakunya. Pembentukan

norma peraturan perundang - undangan bawahan senantiasa harus sejalan dan searah dengan norma peraturan perundang - undangan (hukum) yang lebih tinggi, dan disinilah asas hukum menjadi penting dalam memberikan bimbingan dan pedoman pada pembentukan norma hukum tersebut.¹²¹ Philipus M. Hadjon dalam kaitan hal ini menyatakan bahwa "norma hukum bertumpu atas asas hukum dan dibalik asas hukum dapat disistematisasikan gejala-gejala lainnya."¹²²

Atas pendapat tersebut, Pasal 60 ayat (6) UU No. 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, yang seharusnya cukup diatur dengan kata "perubahan perguruan tinggi" sehingga membentuk dan menentukan daya laku norma hukum yang ada di bawahnya, selain juga sebagai norma hukum yang dapat mensistematisasikan gejala-gejala lain yang menjadi karakteristik atau unsur-unsur dalam perubahan perguruan tinggi. Sehingga akan melahirkan suatu peraturan perundang - undangan yang mengatur secara komprehensif atau secara menyeluruh sehingga dapat mewujudkan keteraturan dan ketertiban di masyarakat.

Perguruan tinggi adalah satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi yaitu suatu wadah yang digunakan untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi sesuai dengan bentuk perguruan tinggi yang meliputi universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi, dan akademi komunitas. Perguruan tinggi berdasarkan pendiri dan penyelenggaranya di bedakan menjadi 2 (dua) yaitu perguruan tinggi yang didirikan dan diselenggarakan oleh Pemerintah, dan perguruan tinggi yang didirikan dan diselenggarakan oleh masyarakat melalui badan hukum nirlaba antara lain Yayasan.

Berdasarkan pada UU Yayasan, dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) dinyatakan bahwa Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha baik dengan cara mendirikan badan usaha sendiri atau ikut serta dengan badan usaha lain. Dan di dalam penjelasan ayat ini ditegaskan bahwa Yayasan tidak dapat digunakan untuk melakukan kegiatan usaha secara langsung namun kegiatan usaha dilakukan dengan melalui pendirian badan usaha. Dengan demikian secara organisasi antara Yayasan dengan Lembaga Perguruan Tinggi yang didirikan

¹²¹ Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum*, Cet 2, (UII Press, 2007), hlm. 23-24.

¹²² Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmasir (Normatif)*, (Surabaya : Yudika, Majalah FH. Unair, No. 16 Tahun IX Nop-Des., 1994), hlm. 6

merupakan dua wadah yang terpisah. Masing-masing dapat memiliki identitas yang berbeda dan juga domisili yang berbeda, tetapi secara yuridis antara Yayasan dengan lembaga perguruan tinggi yang didirikannya adalah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah artinya dalam satu naungan badan hukum Yayasan.

Karakteristik Penyelenggaraan Perguruan Tinggi sebagaimana diatas, maka Perubahan perguruan tinggi tidak hanya suatu gejala berubahnya suatu perguruan tinggi karena ada perubahan bentuk, tetapi juga perubahan nama, perubahan lokasi pada perguruan tinggi itu sendiri, perubahan juga dapat muncul karena dikehendaki oleh badan penyelenggara yang kebetulan memiliki beberapa lembaga perguruan tinggi yang kemudian di satukan menjadi satu perguruan tinggi. Selain itu perubahan bawaan dari sifat badan hukum dari badan penyelenggaranya, misalnya pada Yayasan yang dapat melakukan penggabungan. Perubahan bawaan badan hukum (Yayasan) juga dapat berupa perubahan nama dan atau domisili Yayasan. Namun dari berbagai gejala perubahan perguruan tinggi sebagaimana di atas, perubahan Perguruan Tinggi ada sesuatu yang menjadi lain yakni perubahan bentuk, atau nama dan domisili, dan disatu sisi ada sesuatu yang tetap sama yaitu materi sebagai subyek perubahan yaitu lembaga perguruan tinggi.

Karakteristik perubahan perguruan tinggi seperti diuraikan di atas, memiliki makna dan cakupan, yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Perubahan perguruan tinggi berdasarkan pada bentuknya dapat dibedakan sebagai berikut :
 - a) perubahan nama Perguruan Tinggi,
 - b) perubahan domisili atau alamat Perguruan Tinggi,
 - c) perubahan bentuk perguruan tinggi (universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi, dan akademi komunitas).
 - d) Perubahan nama dan atau perubahan domisili badan penyelenggara pendidikan tinggi (Yayasan).
2. Perubahan perguruan tinggi berdasarkan terjadinya dapat terjadi karena :
 - a) ketentuan peraturan perundang – undangan,
 - b) adanya perkembangan di internal perguruan tinggi dalam satu badan penyelenggara,

c) penggabungan badan penyelenggara (Yayasan).

Berdasarkan pada karakteristik perubahan perguruan tinggi tersebut diatas, maka sangat berbeda dengan apa yang dikehendaki oleh ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi. Dan jika ketentuan tersebut "Perubahan Perguruan Tinggi" dikaitkan dengan keberadaan badan penyelenggara pendidikan tinggi (Yayasan), undang-undang ini seolah mengatur perubahan Perguruan Tinggi yang independen maksudnya tidak memiliki hubungan dengan badan penyelenggara pendidikannya. Dan seharusnya antara badan penyelenggara dengan lembaga perguruan tinggi swasta satu sama lain merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan.

Hasil penelusuran berdasarkan pengaturan yang ternormakan di dalam peraturan perundang - undangan tentang pendidikan tinggi, dalam konteks perubahan perguruan tinggi karena ada perubahan dari badan penyelenggaranya seperti penggabungan Yayasan, hasil penelusuran ditingkat undang-undang yakni di dalam UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, dan di dalam peraturan pelaksanaannya yaitu PP No. 4 Tahun 2014, tidak ditemukan istilah penggabungan badan penyelenggara. Dan penelusuran pada peraturan di tingkat menteri, di dapati sejak di terbitkannya peraturan pelaksana undang-undang pendidikan tinggi tersebut, Menteri telah melakukan sebanyak 5 (lima) mengganti peraturan yang memiliki materi muatan tentang pengaturan perubahan Perguruan Tinggi.

Hasil penelusuran tentang istilah penggabungan badan penyelenggara di dalam Peraturan Menteri yang sekarang berlaku yaitu Permen Ristekdikti No. 51 Tahun 2018 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta. Di jumpai dalam ketentuan Pasal 17 Permen Ristekdikti No. 51 Tahun 2018, istilah "penggabungan", "pengalihan pengelolaan" dan "penyatuan" pengalih kelolaan yaitu pada ketentuan Pasal 17 huruf "d", huruf "e", dan huruf "f", dengan bunyi ketentuan sebagai berikut :¹²³

Pasal 17 : "perubahan PTS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf b dapat terdiri atas :

a) dst

¹²³ Pasal 17 Permen Ristekdikti No. 51 Tahun 2018 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta

- d) Pengalihan pengelolaan PTS dari Badan Penyelenggara lama ke Badan Penyelenggara Baru;
- e) Penggabungan 2 (dua) PTS atau lebih menjadi 1 (satu) PTS baru; dan/atau
- f) Penyatuan 1 (satu) PTS atau lebih ke dalam 1 (satu) PTS lain.¹²⁴

Substansi masing-masing bentuk perubahan Perguruan Tinggi Swasta tersebut diatas, jika dikaji dengan pendekatan konsep penggabungan sebagaimana yang dimaksud dalam konsep penggabungan Yayasan, maka diperoleh analisis sebagai berikut :

1. Pengalihan pengelolaan PTS dari badan penyelenggara lama ke Badan Penyelenggara baru.

Pada jenis perubahan Perguruan Tinggi Swasta ini, merupakan bentuk akuisisi Perguruan Tinggi Swasta, dari badan penyelenggara lama ke badan penyelenggara yang baru.

2. Penggabungan 2 (dua) PTS atau lebih menjadi 1 (satu) PTS baru.

Pada jenis ini perubahan Perguruan Tinggi Swasta dimaksud sesungguhnya adalah bentuk peleburan PTS, yang mana PTS yang dilebur tersebut dapat berasal dalam satu naungan penyelenggara. Atau peleburan PTS yang dimiliki oleh beberapa badan penyelenggara.

3. Penyatuan dari 1 (satu) PTS atau lebih ke dalam 1 (satu) PTS lain.

pada jenis ini perubahan Perguruan Tinggi Swasta dimaksud sesungguhnya adalah bentuk penggabungan PTS. Penggabungan PTS tersebut dapat terjadi dalam satu badan penyelenggara yang sebelumnya memiliki beberapa Perguruan Tinggi, atau penggabungan PTS yang dimiliki oleh beberapa badan penyelenggara.

Mengingat peraturan di tingkat Menteri merupakan peraturan yang sifatnya teknis, seharusnya bukan merupakan norma hukum yang memerlukan penafsiran lagi. Dengan pengaturan sebagaimana diatas masih membutuhkan penafsiran sehinga belum memberi kepastian hukum bagi penyelenggaraan Perguruan Tinggi di masyarakat. selain itu jika ketiga norma hukum di atas tidak diperlukan penafsiran, maka dari ketiga tersebut tidak memiliki hubungan dengan penggabungan yang di atur di dalam Undang-Undang Yayasan. Dan

¹²⁴ Pasal 17 Permen Ristekdikti No. 51 Tahun 2018 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, Dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta.

justru ketentuan Pasal 17 huruf "d" yang memiliki arti "pengalihan pengelolaan" memiliki kesamaan pengalihan penguasaan atas Yayasan kepada pihak lain, atau yang disebut dengan istilah akuisisi, sehingga norma hukum tersebut memiliki substansi yang menimbulkan pertentangan dan tidak sesuai dengan karakteristik dari badan hukum Yayasan.

4.3.3. *Ratio legis* Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Swasta Pada Pasal 60 ayat (6) UU RI Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Guna mengetahui apa yang menjadi *ratio legis* pembuat undang-undang tentang pendidikan tinggi dalam mengatur "perubahan perguruan tinggi swasta" penelusuran dilakukan pada naskah akademik rancangan undang-undang tentang pendidikan tinggi, risalah sidang, naskah akademik, notulen pembahasan dengan undang-undang terkait.

Landasan filosofi bahwa pendidikan merupakan salah satu cita hukum sebagaimana tercantum dalam konstitusi dalam alenia ke empat : "...melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...".¹²⁵

Guna mewujudkan tujuan tersebut, Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan, ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa serta memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.¹²⁶

Pendidikan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional memiliki peran strategis dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai

¹²⁵ Alenia ke-4 Pembukaan UUD N RI Tahun 1945

¹²⁶ Huruf a Konsideran UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

humaniora serta pembudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan.¹²⁷

Bahwa untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi globalisasi di segala bidang, diperlukan pendidikan tinggi yang mampu mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta menghasilkan intelektual, ilmuwan, dan/atau profesional yang berbudaya dan kreatif, toleran, demokratis, berkarakter tangguh, serta berani membela kebenaran untuk kepentingan bangsa.¹²⁸

Essensi dari UUD 1945 ini menyatakan bahwa pendidikan Nasional bukan bidang usaha jasa untuk menghasilkan tenaga kerja terdidik, yang satu kategori dengan industri pertambangan, perdagangan dan jasa perbankan dan keuangan serta jasa-jasa lainnya.¹²⁹

Bahwa untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan yang berkeadilan dalam memperoleh pendidikan tinggi yang bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan, diperlukan penataan pendidikan tinggi secara terencana, terarah, dan berkelanjutan dengan memperhatikan aspek demografis dan geografis.¹³⁰

Untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan yang berkeadilan dalam memperoleh pendidikan tinggi yang bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat, maka untuk itu perlu pengaturan menjamin penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagai dasar kepastian. Dalam hal ini perubahan perguruan tinggi yang salah satunya meliputi konsep penggabungan Yayasan atau badan penyelenggara pendidikan, serta konsep perubahan lokasi perguruan tinggi atau konsep penggabungan badan penyelenggara yang disertai dengan perubahan domisili perguruan tinggi merupakan konsep pengaturan perubahan perguruan tinggi yang dasar filosofinya bertitik tolak dari huruf d konsideran UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.

Berdasarkan hasil penelusuran di dalam naskah akademik, menunjukkan bahwa RUU Perguruan Tinggi, "Pendirian, Perubahan dan Penutupan Perguruan Tinggi" merupakan salah satu materi RUU tentang Pendidikan Tinggi.

¹²⁷ Huruf b Konsideran UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹²⁸ Huruf c Konsideran UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

¹²⁹ Naskah Akademik RUU Pendidikan Tinggi

¹³⁰ Huruf d Konsideran UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Berikut tabel dalam bahan hukum sekunder yaitu naskah akademik naskah akademik RUU Perguruan Tinggi, sebagai berikut :¹³¹

Tabel 4
Materi RUU Pendidikan Tinggi dan Keterkaitannya Dengan Peraturan Perundang - Undangan Lainnya Yang Terkait

No	Materi RUU PT	Peraturan Perundang - undangan Terkait
1	Ketentuan Umum	1. UUD N RI Tahun 1945
2	Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi	2. UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Tinggi
3	Pendirian, Perubahan dan Penutupan Perguruan Tinggi	3. UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen
4	Pengelolaan Perguruan Tinggi	4. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
5	Perguruan Tinggi Asing dan Kerjasama Internasional	5. UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
6	Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi	6. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
7	Pendanaan	7. UU No. 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
8	Pengawasan	8. UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
9	Peran Serta Masyarakat	9. UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan
10	Ketentuan Pidana	
11	Ketentuan Peralihan	
12	Ketentuan Penutup	

Sumber : Bahan Hukum Sekunder yang diolah Penulis

Dengan tabel di atas, menunjukkan materi muatan rancangan undang-undang tentang pendidikan tinggi memiliki materi yang substansinya mengatur pendirian, perubahan, dan penutupan Perguruan Tinggi yang mana substansi ini memiliki hubungan erat dengan badan penyelenggara pendidikan, namun di dalam penyusunannya UU Yayasan tidak dijadikan sebagai rujukan dalam penyusunan RUU tersebut.

Dengan tidak dijadikannya UU Yayasan sebagai salah satu dari undang-undang yang dijadikan rujukan dalam penyusunan Naskah akademik, sehingga

¹³¹ Naskah akademik RUUPT, Maret 2011, hlm. 23

dalam pembahasan selanjutnya tidak secara maksimal menghasilkan suatu pengaturan yang memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan hakikat badan hukum Yayasan. Selain itu dari sisi pengaturan tentang perubahan perguruan tinggi sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang – undangan jika dikaitkan dengan teori pembentukan perundang-undangan yang baik, suatu UU dibentuk dan dirumuskan harus dengan memenuhi asas : (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antar jenis, hirarki dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan hasil guna; (f) kejelasan rumusan; dan (9) keterbukaan.¹³²

Seharusnya UU Yayasan dijadikan sebagai rujukan mengingat juga pada Amanat salah satu Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009. Dalam Putusan tersebut Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menyatakan penjelasan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bertentangan dengan UUD N RI Tahun 1945, ketentuan pasal 53 ayat (1) tetap konstitusional sepanjang frasa badan hukum pendidikan diberi makna sebagai sebutan dari fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk yang menunjuk pada badan hukum tertentu. Dengan penegasan-penegasan tersebut, Yayasan secara konstitusi merupakan lembaga yang dan berhak sebagai badan penyelenggara pendidikan.¹³³

Penyelenggaraan pendidikan memang bukan tanggung jawab masyarakat akan tetapi penyelenggaraan pendidikan juga tidak dapat dilepaskan dari peran masyarakat, oleh karena itu setiap warga negara dapat ikut bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan.¹³⁴ Putusan ini menyiratkan bahwa sesungguhnya penanggung jawab utama atas keberlangsungan penyelenggaraan Pendidikan Nasional adalah Negara. Lebih lanjut menurut Mahkamah, upaya mencerdaskan kehidupan bangsa bukan identik dengan ditanggungnya biaya pendidikan secara keseluruhan oleh Negara

¹³² Lihat Pasal 5 UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan.

¹³³ Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, Hlm. 401

¹³⁴ Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009. Amar Putusan yang dimaksud menyatakan bahwa Pasal 6 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan,¹³⁴ tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat kecuali dimaknai bahwa setiap warga negara dapat ikut bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan.

dengan menolak adanya peran serta dan kepedulian dari masyarakat atas pendidikan. Karena pandangan tersebut sama halnya dengan mendudukkan negara sebagai satu-satunya institusi yang dapat mengatur, serta menentukan seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mengeliminasi potensi dan sumber daya masyarakat yang pada gilirannya akan memasung dan mematikan potensi, kreasi, dan sumber daya dari masyarakat.¹³⁵

Berdasar amar putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagaimana diatas seharusnya menjadi pertimbangan pembentuk undang-undang dalam merumuskan RUU Perguruan Tinggi, mengingat pembentukan RUU Perguruan Tinggi ini merupakan undang-undang yang harus segera dibentuk untuk mengatur pendidikan tinggi, pasca dicabutnya UU Badan hukum Pendidikan oleh Mahkamah Konstitusi. Pada sisi lain pentingnya undang-undang Yayasan dijadikan rujukan di dalam mengatur rancangan undang-undang pendidikan tinggi karena salah satu substansi RUU tersebut memiliki materi muatan yang bersinggungan dengan badan penyelenggara pendidikan, yang mana badan hukum nirlaba seperti Yayasan memiliki karakternya sendiri yang harus di taati dan dijadikan rujukan bagi semua kegiatan yang menggunakan Yayasan sebagai payung hukumnya, dan dengan demikian akan melahirkan suatu peraturan perundang - undangan yang selaras dan harmoni dalam pengaturannya dan tidak menimbulkan konflik, ketidakjelasan ataupun pengaturan yang tumpang tindih.

Substansi perubahan Bahwa Pengaturan Pendirian, perubahan dan penutupan perguruan tinggi, dalam penyusunan RUU Perguruan Tinggi yang tidak disusun dengan mempertimbangkan materi muatan yang ada pada UU Yayasan, selain tidak menghasilkan suatu norma hukum yang baik, juga menunjukkan bentuk ketidak taatan pembuat undang-undang untuk mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi, yang menegaskan bahwa Yayasan, Perkumpulan dan perserikatan merupakan badan hukum memiliki legal standing atau kedudukan hukum Yayasan sebagai subyek hukum yang sah untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi.

Ketentuan pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, jika dikaitkan dengan konsep perubahan perguruan tinggi

¹³⁵ *Ibid.*, Hlm. 378

swasta dan teori badan hukum kekayaan bertujuan seharusnya ketentuan tersebut diatur sebagai norma hukum yang sifatnya mengatur (*regeling*), namun ketentuan Pasal 60 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, masih diatur sebagai norma hukum yang berisi dan bersifat sebagai ketetapan administratif (*beschikking*) yang mana perubahan perguruan tinggi tersebut dimaksud dan ditujukan hanya kepada PTS yakni kepada PTS yang mengarah pada perkembangan yang tidak baik atau PTS yang didalam menyelenggarakan pendidikan tinggi tidak mampu memenuhi syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang - undangan atau PTS yang di dalam menyelenggarakannya Perguruan Tinggi melanggar peraturan perundang - undangan. Berikut hasil penelusuran yang penulis gali dari bahan hukum sekunder yakni pada naskah akademik, risalah sidang, rapat-rapat pembahasan rancangan pembentukan undang-undang tentang pendidikan tinggi, khususnya tentang alur proses pembahaan ketentuan pasal 60 ayat (6) UU No.12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi hingga menjadi norma hukum di dalam undang-undang ini, diperoleh hal-hal berikut :

a. Naskah akademik¹³⁶

Dalam naskah akademik rancangan undang-undang tentang pendidikan tinggi, tentang "Pendirian, Perubahan dan Penutupan Perguruan Tinggi" di atur sebagai judul sub bab. Dan di dalam naskah akademik telah diatur tentang apa yang dimaksud dengan perubahan perguruan tinggi, dan dijelaskan bahwa perubahan perguruan tinggi meliputi :

- 1) Perubahan nama diri dan/atau bentuk perguruan tinggi;
- 2) Penggabungan 2 (dua) Perguruan Tinggi atau lebih menjadi 1 (satu) perguruan tinggi baru;
- 3) 1 (satu) Perguruan Tinggi atau lebih menggabungkan diri ke perguruan tinggi lain;
- 4) Pemecahan dari 1 (satu) bentuk perguruan tinggi menjadi 2 (dua) bentuk Perguruan Tinggi atau lebih; atau
- 5) Perubahan status dari Perguruan Tinggi yang didirikan dan/atau diselenggarakan oleh masyarakat menjadi Perguruan Tinggi yang didirikan dan/atau diselenggarakan oleh Pemerintah.

¹³⁶ Naskah akademik RUU Pendidikan Tinggi, hlm. 113

b. RUU Pendidikan Tinggi dan Rapat Pembahasan dalam Risalah Sidang

Materi muatan tentang perubahan sebagaimana diatas dituangkan dalam RUU Pendidikan Tinggi pada tanggal 7 April 2011 dalam sidang Pleno. Dan "perubahan atau pencabutan izin Perguruan Tinggi" disusun dengan bunyi sebagai berikut :

Pasal 32

Perubahan Perguruan Tinggi terdiri atas :

- a. Perubahan nama dan/atau bentuk Perguruan Tinggi;
- b. Penggabungan 2 (dua) Perguruan Tinggi atau lebih menjadi 1 (satu) Perguruan Tinggi baru;
- c. 1 (satu) Perguruan Tinggi atau lebih menggabungkan diri ke Perguruan Tinggi lain;
- d. Pemecahan dari 1 (satu) bentuk Perguruan Tinggi menjadi 2 (dua) bentuk Perguruan Tinggi atau lebih; atau
- e. Pengalihan Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Pasal 33

- (1) Penutupan Perguruan Tinggi dapat dilakukan oleh Menteri dengan mencabut izin pendirian.
- (2) Pencabutan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila :
 - a) Perguruan Tinggi tersebut tidak lagi memenuhi persyaratan pendirian Perguruan Tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan; atau
 - b) proses penyelenggaraan Perguruan Tinggi tidak sesuai dengan ketentuan perundang – undangan.

Dengan rumusan tersebut, dalam pembahasan RUU Perguruan Tinggi, pada rapat tim perumus (Timus), menyatakan bahwa Pasal 32 RUU sebagaimana di atas merupakan detailnya dari perubahan, dan seharusnya diatur di tingkat peraturan menteri. Sedang pendapat dari Kemenkeu menyampaikan tentang pendirian, perubahan, pecabutan izin merupakan keputusan pendirian, dan seharusnya bukan peraturan. Sedangkan yang sifatnya regulasi, mengatur tentang bagaimana tata cara permintaan izin, detail teknisnya atau dokumen-dokumennya yang dipersyaratkan pada saat akan mendirikan diatur dengan peraturan pemerintah, dengan kewenangan untuk memutuskan atau memberikan izinnya diberikan kepada Menteri yang diatur dalam peraturan di atasnya.¹³⁷ Sehingga hasil rumusan yang disetujui, sebagaimana disampaikan

¹³⁷ Risalah Rapat Tim Perumus RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional). hlm. 9-11

oleh ketua rapat adalah sebagai berikut : "Pemerintah dapat mengubah atau mencabut izin perguruan tinggi sesuai dengan ketentuan."¹³⁸

Pembahasan selanjutnya dalam rapat dengar pendapat Panja, pembahasan tentang frasa "perubahan atau pencabutan izin" terdapat beberapa perdebatan-perdebatan. Perbedaan pendapat tersebut, ditanggapi oleh pihak pemerintah sebagai berikut, bahwa perguruan tinggi yang didirikan oleh masyarakat harus memenuhi standar minimum akreditasi, perubahan atau pencabutan ijin PTS dilakukan oleh Menteri apabila tidak memenuhi persyaratan pendirian.¹³⁹

Pernyataan diatas dipertegas oleh Dirjen dikti yang mengatakan sebagai berikut : tentang Pasal 60 ayat (6), merupakan usulan dari Timcil, perubahan atau pencabutan izin PTS, apabila tidak memenuhi persyaratan pendirian, dan atau melanggar peraturan perundangan dilakukan melalui Menteri. Dan berikut tanggapan-tanggapan dari fraksi PDIP dan Fraksi PPP yang berbeda pandangan tentang ketentuan perubahan atau pencabutan izin Perguruan Tinggi, khususnya mencantumkan alasan dilakukannya perubahan atau pencabutan izin oleh menteri dalam undang-undang :¹⁴⁰

Pendapat dari Fraksi PDIP, menyatakan bahwa bunyi tentang klausul perubahan atau pencabutan izin, cukup dengan kalimat sebagai berikut : "perubahan atau pencabutan izin PTS oleh menteri dilakukan sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Lebih lanjut Fraksi ini menyampaikan, kalau suatu perguruan tinggi izinnya dicabut pasti karena ada sesuatu yang tidak beres, jadi secara implisit atau secara tersurat perubahan atau pencabutan itu didalamnya pasti ada karena ada sesuatu yang tidak memenuhi syarat lagi. Dan perubahan itu harus dilakukan dengan, sesuai dengan peraturan perundang – undangan."¹⁴¹

¹³⁸ *Ibid.* hlm. 88

¹³⁹ Risalah Rapat Rapat Dengar Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 6 Juli 2012, hlm. 46

¹⁴⁰ Risalah Rapat, Rapat Dengan Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli 2012, hlm. 22

¹⁴¹ F.PDIP (Dr. Ir. Wayan Koster, MM), Dalam Risalah Rapat, Rapat Dengan Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli 2012, hlm. 22

Pandangan yang berbeda tentang perubahan atau pencabutan izin, Fraksi PPP berpendapat bahwa tujuan pencantuman itu adalah sebagai penguatan alasan saja, jadi memang harus sesuai dengan peraturan perundang – undangan, tetapi yang menjadi reasonable atau alasannya itu apa, sehingga perlu dimunculkan untuk lebih menguatkan proses pencabutan dan perubahan itu.¹⁴²

Namun tanggapan ini kembali dipertegas oleh Fraksi PDIP, yang mempertegas kembali bahwa perubahan atau pencabutan ini adalah pasca perguruan tinggi berdiri, jadi begitu dia berdiri, ditengah jalan misalkan melakukan pelanggaran macam-macam segala macam, maka di sini dilakukan evaluasi, dengan melakukan perubahan atau pencabutan izin oleh menteri.¹⁴³ Ditanggapi kembali oleh Fraksi PPP, bahwa diperlukan pencantuman alasan itu adalah untuk mengantisipasi kesewenang-wenangan Menteri, menurut hematnya jikalau pencantuman persyaratan pendirian dan atau pelanggaran peraturan itu justru lebih afdol.¹⁴⁴

Dan terakhir ditutup pendapat dari Fraksi Partai Golongan Karya yang substansinya sependapat dengan Fraksi PDIP, bahwa perubahan atau pencabutan karena melanggar ketentuan perundang – undangan. Hal ini sudah secara otomatis, sehingga apa persyaratannya tidak perlu lagi untuk disebutkan.¹⁴⁵

Berdasarkan pada percakapan pembahasan dalam Risalah Rapat, baik dalam rapat timus, dan rapat dengar pendapat panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli

¹⁴² Pendapat Fraksi PPP (DR. Hj. Reni Marlinawati), Dalam Risalah Rapat, Rapat Dengan Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli 2012, hlm. 23.

¹⁴³ Pendapat Fraksi PDIP, (Dr. Ir. Wayan Koster, MM), dalam Risalah Rapat, Rapat Dengan Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli 2012, hlm. 23-24.

¹⁴⁴ Pendapat F-PPP (DR. HJ. Reni Marlinawati), dalam Risalah Rapat, Rapat Dengan Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli 2012, hlm. 24

¹⁴⁵ Pendapat dari Fraksi PG (H.M. Nasrudi, SH.), dalam Risalah Rapat, Rapat Dengan Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli 2012, hlm. 24.

2012.¹⁴⁶ Tentang pengaturan “perubahan atau pencabutan izin Perguruan Tinggi..” yang ditanggapi oleh pemerintah yaitu dari menteri maupun dari Dirjen Dikti, usulan Fraksi PDIP, Fraksi PPP, dan Fraksi Partai Golongan Karya tersebut di atas, dapat penulis simpulkan sebagai berikut :

1. Berdasarkan Naskah akademik, dan rancangan undang-undang pendidikan tinggi, mengatur perubahan perguruan tinggi secara umum atau tidak membatasi pada perguruan tinggi swasta.
2. Pembatasan perubahan hanya pada perguruan tinggi swasta (PTS) terjadi setelah dalam proses pembahasan dalam rapat dengan pendapat Panja, tanggapan yang diberikan oleh pemerintah melalui Menteri dan diperkuat oleh Dirjen Dikti, bahwa perubahan atau pencabutan izin diberikan oleh Menteri ketika suatu Perguruan Tinggi dalam menyelenggarakan pendidikan tinggi tidak sesuai dengan peraturan perundang - undangan.
3. Dalam pembahasan rapat sebagian Fraksi berpendapat bahwa perubahan atau pencabutan izin tersebut diberlakukan bagi PTS yang sebelumnya telah berdiri dan di tengah jalan dalam menyelenggarakan Perguruan Tinggi tidak sesuai lagi dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.

Dengan demikian maka sebenarnya perubahan atau pencabutan izin PTS yang dimaksud Pasal 60 ayat (6) adalah mempunyai keterkaitan dengan badan penyelenggara pendidikan, dan frasa “perubahan” dimaksud merupakan perubahan Perguruan tinggi yang dari sisi jangkauannya memiliki arti luas yakni meliputi seluruh perguruan tinggi, dan berdasarkan definisi frasa “perubahan” memiliki definisi perubahan perguruan tinggi yang memiliki sifat berkembang atau tidak berkembang. Dalam sisi perubahan perguruan tinggi, perubahan yang tidak berkembang maka menteri memiliki wewenang untuk melakukan penutupan atau mencabut izin penyelenggaraan program studi dan pada sisi lain perubahan dimaknai sebagai perubahan perguruan tinggi yang berkembang maka menteri memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan sesuai dengan peraturan perundang - undangan.

¹⁴⁶ Lihat Risalah Rapat, Rapat Dengan Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI (Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan Perpustakaan Nasional), tanggal 10 Juli 2012.

Antara perubahan atau pencabutan izin Perguruan Tinggi Swasta yang dilakukan menteri memiliki substansi yang berbeda, dan untuk memperjelas substansi berikut penulis rumuskan dalam bentuk tabel :

Tabel 5
Perbedaan Antara Frasa “Perubahan” dan “Pencabutan Izin”
Dalam Perspektif Perguruan Tinggi

Keterangan	Perubahan Perguruan Tinggi	Pencabutan Izin Perguruan Tinggi
Ruang lingkup	Program Studi	Institusi Perguruan Tinggi
Alasan	Tidak memenuhi syarat Perundang-undangan	Bertentangan dengan Perundang-undangan
Bentuk	1) Perubahan Bentuk Perguruan Tinggi, karena : a). bertambah jumlah prodi. b). jumlah prodi berkurang 2) Berubah nama Perguruan Tinggi 3) Berubah lokasi Perguruan Tinggi 4) Berubah badan penyelenggara Pti (pada badan hukum Yayasan : Penggabungan Yayasan)	Ditutup izin penyelenggaraannya

Sumber : Bahan Hukum Primer yang di olah Penulis

Berdasarkan pada tabel diatas maka yang dapat dilakukan sebagai tindakan menteri secara langsung adalah : 1). Pencabutan izin karena perguruan tinggi melanggar Peraturan perundang – undangan. 2). Menutup izin program studi karena tidak sesuai dengan syarat menyelenggarakan program studi sesuai peraturan perundang – undangan. Sedangkan perubahan perguruan tinggi selebihnya dari dua hal tersebut bukan suatu tindakan yang dilakukan oleh menteri, namun sesuatu yang diajukan oleh Badan penyelenggara pendidikan (yayasan) dan menteri memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan.

Dengan demikian berdasarkan penelusuran bahan hukum sekunder yakni naskah akademik pada dasarnya telah terumuskan bahwa perubahan yang dimaksud memiliki substansi perubahan sebagaimana yang tergambaran di dalam tabel diatas, namun berdasarkan pada rapat pembahasan pengaturan

tentang perubahan bergeser dan mengerucut hingga pada akhirnya Pasal 60 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi berubah sifatnya dari peraturan yang seharusnya memiliki sifat mengatur perubahan perguruan tinggi dalam arti luas, berubah menjadi perubahan perguruan tinggi yang dikhususkan bagi perguruan tinggi swasta dan dikhususkan lagi bagi perguruan tinggi swasta yang tidak memenuhi syarat penyelenggaraan perguruan tinggi sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang - undangan.

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, tampak bahwa pembuat undang-undang dalam menormakan ketentuan pasal 60 ayat (6) dengan dasar pertimbangan yang parsial, hanya berdasarkan dari tanggapan yang disampaikan menteri dan jajarannya, namun tidak melakukan analisis secara komprehensif dan mendalam tentang apa makna yang terkandung di dalam ketentuan tersebut. Pada sisi ini tampak jelas bahwa tanggapan yang diberikan oleh Menteri beserta jajarannya yang kemudian mendapat dukungan dari Fraksi-Fraksi bahwa dalam pembentukan norma hukum merupakan pandangan politis. Dan hukum bukan sekedar gejala atau fenomena sosial, melainkan suatu fenomena budaya. Sebagai suatu fenomena budaya hukum harus dipandang sebagai konsep budaya, yaitu suatu konsep realitas yang dikaitkan dengan nilai-nilai yang justru harus ditampung oleh undang-undang itu.¹⁴⁷

RUU Pendidikan Tinggi, risalah sidang pembahasan rancangan undang-undang, khususnya ketentuan pasal 60 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, *ratio legis*, bahwa ketentuan tersebut diatur untuk memberi perlindungan hukum bagi masyarakat dari penyelenggaraan perguruan tinggi yang tidak berkualitas, selain itu ketentuan tersebut juga bertujuan untuk mengatur tentang segala perubahan perkembangan suatu perguruan tinggi guna mewujudkan keterjankauan dan pemerataan bagi masyarakat dalam memperoleh pendidikan tinggi yang bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan.

¹⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op., Cit.*, hlm 144.

4.3.4. Korelasi *Ratio Legis* Pengaturan Penggabungan Yayasan Dalam Pasal 60 Ayat (1) UU Yayasan Dengan Pengaturan Perubahan Perguruan Tinggi Dalam Pasal 60 Ayat (6) Dalam UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Korelasi menurut kamus besar bahasa Indonesia memiliki definisi /ko-re-la-si/ /korélasi/ merupakan kata benda yang berarti hubungan timbal balik atau sebab akibat.¹⁴⁸ Dalam konteks ini korelasi dimaksud adalah hubungan timbal balik Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan yang mengatur tentang penggabungan Yayasan dan Pasal 60 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, yang mengatur tentang Perubahan Perguruan Tinggi. Kedua norma hukum ini memiliki hubungan saling keterkaitan satu sama lain, dan keduanya memiliki hubungan sebab akibat. Tentang hal tersebut penulis jelaskan sebagai berikut :

- 1) Antara Yayasan dan lembaga perguruan tinggi swasta memiliki hubungan yakni hubungan pendiri dengan yang didirikan, dalam perspektif undang-undang Yayasan, khususnya Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi, Yayasan adalah pendiri dan juga sebagai pemilik dari lembaga perguruan tinggi swasta. Sedangkan lembaga perguruan tinggi merupakan kegiatan usaha yang didirikan oleh Yayasan.
- 2) Penggabungan Yayasan khususnya yang diatur dalam Pasal 60 (1) memiliki *ratio legis* agar asset Yayasan penggabung dapat diurus dan dikelola oleh Yayasan lain yang memiliki kredibilitas yang dapat dipercaya untuk mengurus dan mengelola kekayaan yayasan menjadi lebih produktif lagi sehingga asset Yayasan tersebut terus memberikan kemanfaatan dan tidak merugikan masyarakat. Sedangkan *ratio legis* ketentuan pasal 60 ayat (6) UU RI No.12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat atas penyelenggaraan pendidikan tinggi yang tidak berkualitas serta bertujuan untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan masyarakat dalam memperoleh pendidikan tinggi yang bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan. Korelasi keduanya terletak pada kedudukan Yayasan sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi

¹⁴⁸ <https://kbbi.web.id/korelasi> diakses tanggal 4 Nopember 2019

hususnya dalam pengaturan penggabungan ini pada dasarnya merupakan bagian dari perubahan perguruan tinggi swasta. Yang mana bahwa perubahan perguruan tinggi terkandung nilai-nilai yang bermanfaat bagi kehidupan manusia yang dalam konsep perubahan perguruan tinggi tersebut penggabungan Yayasan merupakan bagian wujud dari perubahan perguruan tinggi.



BAB V
REKONSEPSI PENGATURAN PENGGABUNGAN YAYASAN
DALAM PASAL 60 AYAT (1) UU YAYASAN DAN KAITANNYA DENGAN
PENDIDIKAN TINGGI

5.1. Pengaturan Hukum Konsep Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi Berdasarkan Nilai Filantropi, Akuntabilitas Dan Keterbukaan Kepada Masyarakat

5.1.1. Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis Aturan Hukum Penggabungan Yayasan.

5.1.1.1. Landasan Filosofis

“Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945”.¹

Bagir Manan mengatakan, masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*), yaitu sesuatu yang diharapkan oleh masyarakat dari hukum, seperti hukum untuk menjamin keadilan, hukum unsur ketertiban, dan hukum untuk kesejahteraan. Cita hukum tersebut tumbuh dari sistem nilai hukum di dalam masyarakat yang bersifat filosofis, dan diharapkan hukum mencerminkan sistem nilai tersebut, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Oleh karena sebab tersebut, dalam setiap pembentukan hukum atau pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sudah seharusnya dilakukan dengan memperhatikan cita hukum yang terkandung dalam Pancasila.²

Sejalan dengan hal tersebut, pendapat Mahfud M. terkait pembahasan makna filosofi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menurut beliau akan selalu bertalian dengan suatu pandangan hidup, kesadaran hukum, cita-cita moral luhur, serta watak dari suatu bangsa Indonesia, yang telah ada dalam Pancasila termasuk juga dalam Pembukaan UUD N RI Tahun 1945. Suatu landasan filosofis tersebut tidak dapat dilepaskan dari kerangka politik hukum

¹ Lampiran : Rancangan Peraturan Perundang – undangan UU No. 12 Tahun 2012, No. 4

² Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Ind-Hill: Jakarta, 1992), hlm.16-17.

nasional di Indonesia yang harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pada Pancasila. Guna meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut, maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni suatu sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatik dengan mengambil unsur-unsur baiknya.³

Ir. Sukarno pada tanggal 1 Juni 1945, dalam pidatonya menyatakan prinsip kesejahteraan, yakni “tidak akan adanya kemiskinan di dalam Indonesia merdeka.”⁴ Hatta menanggapi cita-cita ini dengan menekankan pada *collectivisme* sebagai dasar perekonomian.⁵ Supomo menangkap prinsip kesejahteraan dan dasar *collectivisme* dalam merancang Undang-Undang Dasar.⁶ Prinsip ini kemudian menjadi Sila Kelima— keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila ini pun menjadi bagian dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁷

Padmo Wahyono mengemukakan pandangannya bahwa dalam memahami “Negara Hukum Pancasila”, maka perlu ditelaah tentang pengertian negara dan hukum berdasarkan pada asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan dinilai sebagai asas yang mengutamakan rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai.⁸ Menurut Soekarno asas kekeluargaan diartikan dengan asas gotong royong, esensi kekeluargaan adalah gotong royong, dan gotong royong lebih dinamis dibandingkan dengan asas kekeluargaan.⁹

Formulasi formal dari Pancasila (atau bisa disebut sebagai Pancasila formal) itu mempunyai akar yang dalam pada kegotong-royongan masyarakat

³ Moh. Mahmud M.D, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: 2006), cet. 1, hlm. 31-32.

⁴ Lih. RM A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 126-127.

⁵ *Collectivisme* adalah kosakata yang digunakan oleh Hatta dalam rapat di Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Lih. Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (eds.) Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 286-287.

⁶ Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (eds.) Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), (Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 301.

⁷ Lihat Paragraf Keempat Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁸ Padmo Wahyono, dalam Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm. 54.

⁹ Agustinus W. Dewantara, *Alangkah Hebatnya Negara Gotong Royong (Indonesia dalam Kacamata Soekarno)*, (Yogyakarta : Kanisius, 2017), hlm. 44.

Indonesia. Akar inilah yang kemudian disebut sebagai Pancasila material oleh Notonagoro.¹⁰ Pancasila formal tak lain adalah cetusan rasional (lewat penggalian bertahun-tahun) dari Pancasila material yang hidup dan berkembang dalam sejarah, peradaban, agama, hidup ketatanegaraan, lembaga sosial dan lain sebagainya yang bercirikan semangat gotong royong.¹¹

Gotong royong menjadi ciri khas dari manusia Indonesia dan lembaga sosial yang ada di Indonesia, dan hal ini ditangkap oleh Soepomo :

"Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain atau dunia luar, golongan-golongan manusia, ialah segala golongan makhluk, segala sesuatu bercampur baur dan bersangkut-paut, segala sesuatu berpengaruh-pengaruhi dan kehidupan mereka bersangkut-paut. Inilah idee totaliter, idee integralistik dari bangsa Indonesia, yang berwujud juga dalam ketatanegaraannya yang asli. Dalam suasana persatuan dengan rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong, semangat kekeluargaan."¹²

Berdasarkan lembaga sosial asli Indonesia yang berciri gotong royong inilah, Soepomo akhirnya mempromosikan negara integralistik di mana negara bersatu dengan seluruh rakyatnya dan mengatasi seluruh golongan dalam lapangan apapun.¹³

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara mempunyai tugas antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tersebut di atas, perlu dilaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berlandaskan demokrasi ekonomi dengan tetap memberikan perlindungan kepada segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dengan terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran, maka diharapkan dapat terwujud kehidupan bangsa Indonesia yang cerdas.

¹⁰ Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan tentang Pancasila)*, (Yogyakarta : Universitas Gajah Mada, 1962), hlm. 7

¹¹ Agustinus W. Dewantara, *Op.Cit.*, hlm. 16

¹² Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I*, (Jakarta : Prapantja, 1959), hlm. 113

¹³ Dr. P.J. Suwarno, SH., *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia (Penelitian Pancasila dengan Pendekatan Historis, Filosofis, dan Sosio-Yuridis Kenegaraan)*. (Yogyakarta : Kanisius, 1993), hlm. 46.

Undang-Undang Yayasan sebagai salah satu pilar pembangunan ekonomi-sosial diperlukan sebagai wujud apresiasi negara dalam memberikan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat Indonesia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Pengembangan lembaga sosial merupakan salah satu faktor yang ikut menentukan berhasil tidaknya pembangunan. Arah pembangunan di sektor ekonomi – sosial merupakan kewajiban pemerintah dalam memberikan pengarah dan bimbingan dalam rangka pengembangan sosial-ekonomi dan penciptaan iklim yang baik yang mendorong kearah pertumbuhan ekonomi.

Kepastian hukum bagi penyelenggaraan badan hukum Yayasan tersebut tidak hanya bagi pendirian ataupun pembubaran Yayasan, tetapi kepastian hukum juga harus diwujudkan dalam pengaturan penggabungan Yayasan, serta perlindungan pada pihak ketiga yang terkait dengan badan usaha Yayasan. Dengan adanya kepastian hukum pengaturan penggabungan Yayasan serta perlindungan hukum tersebut akan berdampak pada keadilan yang akan mempercepat gerak roda perekonomian nasional.

5.1.1.2. Landasan Yuridis

Merupakan pertimbangan atau alasan, bahwa peraturan dibentuk guna mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum guna menjamin kepastian hukum dan rasa adil bagi masyarakat. Landasan yuridis berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang - undangan baru. Persoalan hukum dimaksud antara lain karena peraturan yang sudah tidak relevan lagi, peraturan yang disharmoni atau tumpang tindih, peraturan yang sudah tidak memadai lagi, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah atau belum ada peraturan yang mengatur sama sekali.¹⁴

Membangun sistem hukum nasional dalam mencapai tujuan mewujudkan cita negara, secara formal harus berlandaskan UUD 1945 sebagai cita negara hukum, dan secara materiel bertujuan mendorong Pemerintah untuk melaksanakan tujuan negara dalam mensejahterakan rakyat. Dalam membangun

¹⁴ Lampiran : Rancangan Peraturan Perundang – undangan UU No. 12 Tahun 2012, No. 4

sistem hukum nasional diperlukan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk sebagai politik hukum.¹⁵

Kebijakan dasar tersebut dalam kehidupan bernegara secara yuridis formal berawal dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat tentang tujuan negara sebagai hukum dasar.¹⁶ Setelah adanya amandemen UUD 1945, semangat pembentukan sistem Hukum nasional yang semula berpedoman pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang materi dan arahnya telah tertuang dalam Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN), saat ini perintah pembentukan sistem hukum nasional secara tegas tertuang dalam pasal 22 A UUD 1945. Pasal 22 A UUD 1945 menyatakan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang".¹⁷

Guna melaksanakan perintah tersebut dibuat Undang-undang Nomor: 10 Tahun 2004 sebagaimana diganti oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi asas-asas berikut :¹⁸ 1). Kejelasan tujuan; 2). Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; 3). Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; 4). Dapat dilaksanakan; 5). Kedayagunaan dan kehasilgunaan; 6). Kejelasan rumusan; dan 7). Keterbukaan.

Dengan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan asas-asas :¹⁹ 1). Pengayoman; 2). Keterbukaan; 3). Kebangsaan; 4). Kekeluargaan; 5). Kenusantaraan; 6). Bhineka tunggal ika; 7). Keadilan; 8). Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; 9). Ketertiban dan kepastian hukum; 10). Keseimbangan; dan 11). Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan,

¹⁵ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet II, 1986), hlm. 160.

¹⁶ Pasal 3 Ayat 1 Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn,

¹⁷ Pasal 22A UUD RI Tahun 1945

¹⁸ Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan

¹⁹ Pasal 6 Ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan

antara lain : a). Dalam Hukum Pidana, misalnya, ada asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dan b). Dalam Hukum Perdata, misalnya, ada asas hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad I baik.

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Melalui landasan pijak yang diamanatkan tersebut, maka dapat melahirkan produk hukum yang mampu untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks ruang kehidupan yang harus dituangkan dalam pengaturan norma hukum positif.

Menurut Mohammad Koesnoe, selain memenuhi asas-asas diatas, dalam upaya pencarian asas sampai kepada dituangkannya menjadi norma hukum sebagai landasan pijak tersebut, hukum harus dilihat dari alam kejiwaan yang abstrak, yang sifat dan isinya berbeda yang meliputi : alam cita, alam hakikat, dan alam citra. Hukum sebagai alam kejiwaan ini ada dan bekerjanya mampu memberi kekuatan sebagai pendorong untuk berbuat nyata di dalam hidup manusia.²⁰ Untuk hal itu penting dipahami dari ide dasar alam cita yaitu pemantapan dan pendalamannya yang mempunyai daya menggerakkan kehidupan manusia menuju ke arah suatu tujuan yang diamanatkan oleh alam ide, dengan tujuan ini kehidupan menjadi terarah, dan di dalam tujuan inilah terdapat cita-cita, termasuk cita hukum (*recht idee*). Persoalan cita hukum ini dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat.²¹ Selaras dengan pendapat Gustav Radbruch²² bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan maknanya.²³ Sedang Hans Kelsen²⁴ menyebut cita hukum dengan *Grundnorm* dan *Basic Norm*, norma dasar yang harus dijadikan pedoman dalam struktur sebagai kaidah fundamental yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan seluruh kaidah-kaidah yang akan

²⁰ Mohammad Koesnoe, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2010), hlm. 9-10.

²¹ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Penerbit Suryandaru, 2005), hlm. 43.

²² Satjipto Rahardjo, *Op-Cit*, hlm. 13-21.

²³ Esmi warassih, *Op-Cit*, hlm. 43.

²⁴ Soeryono Soekanto, *Op-Cit*, hlm. 128.

berlaku, yang secara struktural sebagai kaidah fundamental yang menjadi sumber bagi kesatuan sistem hukum.

Keterlibatan negara melalui pengaturan yang dibangun sebagai produk hukum/ perundang-undangan, merupakan bentuk campur tangan pemerintah dalam aspek kehidupan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, sebagai cita negara dalam negara hukum kesejahteraan. Cita negara hukum Indonesia dituangkan dalam konstutisi Pembukaan UUD 1945, bahwa Indonesia merdeka atas hasil perjuangan dan atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa. Adanya keinginan luhur untuk membentuk negara merdeka dalam suatu Pemerintah Negara Indonesia, yang hendak atau bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Pada batang tubuh pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menunjukkan adanya cita hukum, bahwa Negara Indonesia adalah Negara berdasarkan atas Hukum. Negara Hukum Indonesia termasuk negara hukum kesejahteraan (berspesifikasi Pancasila/ Indonesia), bukan semata-mata sebagai negara hukum penjaga malam (*Nachtwachterstaat*) yang fungsinya hanya menjaga tata tertib dan keamanan, melainkan juga pemikul utama tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sesuai dengan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

Kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana terjabarkan dalam batang tubuh UUD 1945 pada Bab XIV: Pasal 27, Pasal 31, Pasal 33, Pasal 34 UUD 1945. Pasal 27 UUD 1945 menyatakan "bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Pasal 31 UUD 1945, menjamin hak tiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa "pemanfaatan atas pengelolaan kekayaan dan lingkungan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dan pasal 34 UUD 1945 mengamanatkan Negara bertanggungjawab atas fakir miskin dan anak terlantar.²⁵ Dan untuk mewujudkan

²⁵ Pasal 34 UUD 1945 menegaskan bahwa:

- (1) Fakir miskin, dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

kesejahteraan umum, landasan konstitusional perekonomian nasional diatur dalam pasal 33 ayat 1, dan pasal 33 ayat 4 UUD 1945.²⁶

Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 tersebut, memberikan dasar perekonomian yang membedakan sistem perekonomian nasional dengan sistem perekonomian nasional dengan sistem perekonomian kapitalisme liberal maupun etatisme.

Dalam sistem kapitalisme liberal, dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individu untuk berusaha. Sedang dalam sistem etatisme, negara mendominasi perekonomian, bukan warga negara baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga negara lainnya.

Menurut Sjachran Basah, tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang pemerintahan saja, melainkan juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara yang dijalankan melalui pembangunan nasional yang bersifat multi kompleks, membawa akibat bahwa pemerintah harus banyak turut campur tangan dalam kehidupan rakyat yang mendalam dalam semua sektor.²⁷

Pelaksanaan fungsi mensejahterakan masyarakat ini, diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan pembangunan seluas-luasnya yang meliputi segala segi kehidupan termasuk kehidupan ekonomi dan kehidupan sosial. Pembangunan sosial-ekonomi diperlukan pembangunan hukum, dalam arti hukum sebagai subjek pembangunan yang diharapkan mampu menggerakkan, mengarahkan, dan mengawal agar pembangunan berjalan lancar tanpa hambatan menuju terwujudnya tujuan yaitu kesejahteraan sosial dan tata hukum nasional yang modern, dengan landasan idiil (*rechtsidee*) Pancasila, landasan struktur UUD 1945.

UU Yayasan merupakan salah satu produk perundang-undangan dalam proses pembangunan sosial-ekonomi, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas

(3) Negara bertanggung jawab atas fasilitas pelayanan umum yang layak,

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ini diatur dalam undang-undang.

²⁶ Pasal 33 ayat 1 UUD 1945, menyatakan : "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan", Pasal 33 ayat 4 UUD 1945, menegaskan : "Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip asas kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional".

²⁷ Sjachran Basah, *Op.Cit*, hlm 2.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (UU Yayasan). Selanjutnya selain UU Yayasan, untuk memperkuat landasan hukum, meningkatkan fungsi dan peran Yayasan dalam membantu tugas dan tanggung jawab pemerintah, serta mengarahkan kemandirian Yayasan agar mampu dijadikan sarana menumbuhkan asas gotong royong untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu perlu perubahan karena adanya multitafsir.

5.1.1.3. Landasan Sosiologis

Landasan ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa perubahan UU Yayasan adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Landasan ini memberikan fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara sehubungan dengan penyelenggaraan Yayasan.²⁸

Pola kerja Yayasan sebagai wujud adanya keinginan untuk mencari hal-hal yang positif dari luar untuk bahan masukan perbaikan aturan hukum Yayasan di Indonesia. Pemikiran tersebut sejalan dengan paradigma *civil society* yang dalam hal pemikiran hukum dan pemerintahan mengutamakan asas demokrasi, keadilan, dan hak asasi manusia, yang bermuara pada kesejahteraan umum. Sejalan dengan pemikiran tersebut timbul keyakinan bahwa Yayasan sebagai bentuk badan usaha yang melekat dengan tujuan sosial adalah bentuk badan hukum yang tepat untuk dijadikan instrumen ekonomi-sosial untuk mendorong kearah terwujudnya kesejahteraan umum.

Dengan pengaruh liberalisme yang saat ini begitu meluas ke seluruh pelosok dunia, dan telah menimbulkan kekhawatiran banyak pihak akan terjadi semakin banyaknya lapisan bawah yang termarginalkan dikarenakan ketidakmampuan mereka untuk adaptasi dengan dinamika kehidupan yang sangat kompetitif. Maka wajarlah bila timbul harapan sekaligus pertanyaan tentang eksistensi Yayasan untuk kesejahteraan umum masyarakat. Khususnya dalam rangka kepedulian terhadap urusan sosial dan kemanusiaan yang sekarang ini semakin memudar.

²⁸ Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hlm. 35.

Yayasan sebetulnya sudah ada sejak lama ada dalam kehidupan masyarakat, seperti disampaikan Chatamarrasjid,²⁹ Bahwa Yayasan sudah ada sejak awal sejarah. Lebih dari seribu tahun sebelum masehi, prinsip-prinsip universal Yayasan sudah diletakan oleh tokoh-tokoh sosial dan kemanusiaan di masa lalu.

Selama ini Yayasan telah dikenal di banyak Negara, di Belanda disebut *Stichting*, di Jerman disebut *Stichtung*, di Inggris dan Amerika Serikat disebut *Foundation*. Dengan meluasnya paradigma *civil society* maka badan hukum Yayasan yang kegiatannya melekat dengan unsur sosial tentunya sangat identik sebagai unsur ekonomi-sosial yang sesuai kebutuhan masyarakat, tentunya akan menjadi bentuk usaha yang strategis dan berkembang lagi.

Penggabungan Yayasan merupakan konsep senafas dengan pertumbuhan sosial-ekonomi yang menunjang pembangunan nasional. Oleh karena itu penguangan konsep penggabungan dalam peraturan perundang - undangan diperlukan dalam penyelenggaraan Yayasan di masyarakat.

Perkembangan yang terjadi dalam masyarakat menunjukkan adanya dinamika dalam pemikiran, pengetahuan, gagasan serta nilai-nilai yang hidup dan berkembang. Secara filosofis, hal ini terjadi karena masyarakat selalu menginginkan adanya kemajuan berfikir dan bertindak untuk mewujudkan tujuan hidup bersama yaitu kesejahteraan umum, kemakmuran, ketertiban, perdamaian dan keadilan sosial.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa, hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat, yang didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu³⁰. Pembaharuan dan pembangunan hukum sangat diperlukan, karena tanpa pembaharuan dan pembangunan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat akan menimbulkan ketimpangan bahkan dapat menghambat pembangunan nasional.

²⁹ Dr. Chatamarrasjid, S.H.,M.H., "**Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba**", (Jakarta : Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 1-2

³⁰ Mochtar Kusumaatmadja, "**Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional**" (Bandung : Bina Cipta, 1995), hlm 13.

Pembangunan hukum menurut Sunaryati Hartono meliputi :³¹ 1. Menyempurnakan (membuat sesuatu yang baik); 2. Mengubah agar jauh lebih baik; 3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau 4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru. Di dalam rangka masyarakat dinamis inilah pembangunan hukum harus dilakukan terus-menerus dan bahkan merupakan proses yang tidak akan pernah selesai, karena setiap kemajuan akan menuntut perubahan-perubahan yang lebih maju dalam masyarakat yang terus berubah.

Perkembangan Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi di Indonesia menunjukkan fakta bahwa pendidikan tinggi yang didirikan oleh masyarakat jauh lebih besar dengan jumlah pendidikan tinggi yang didirikan oleh pemerintah. Jumlah pendidikan tinggi di Indonesia yang didirikan oleh masyarakat dan pemerintah berdasar data pada Pangkalan Data Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi (PDDIKTI), berikut tabel jumlah perguruan tinggi yang didirikan oleh masyarakat dan pemerintah :³²

Tabel 6
Jumlah Perkembangan Perguruan Tinggi
Yang didirikan Oleh Pemerintah dan Masyarakat

Bentuk Perguruan Tinggi	Didirikan pemerintah	Didirikan Masyarakat	Jumlah
Universitas	82	552	634
Institut	56	181	237
Sekolah tinggi	57	2.457	2.515
Politeknik	134	169	305
Akademi	54	865	920
Akademi komunitas	7	28	35
Jumlah	390	4.252	4.642

Sumber : bahan hukum tersier yang diolah penulis

³¹ Sunaryati Hartono, *Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia Menuju Hukum Nasional*, (Bandung : Alumni), hlm 20

³² Pangkalan Data Pendidikan Tinggi, Berdasar sumber data Pangkalan Data Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi (PDDIKTI), Diakses melalui <https://forlap.ristekdikti.go.id/>, tanggal 9 November 2019.

Tabel di atas menunjukkan bahwa semangat masyarakat Indonesia, memiliki kepedulian yang tinggi terhadap bidang sosial khususnya di bidang pendidikan tinggi, meskipun penyelenggaraan jasa pendidikan tinggi merupakan jenis kegiatan yang diselenggarakan dengan berprinsip nirlaba,³³ dan tujuan badan hukum Yayasan yang bergerak di bidang Pendidikan pada umumnya hanya ditujukan untuk ikut membantu tercapainya tujuan pembangunan negara yakni mencerdaskan kehidupan bangsa dan menciptakan masyarakat adil dan makmur.³⁴

Fakta perkembangan pendidikan tinggi sebagaimana diatas, maka tidak menutup kemungkinan Yayasan pendidikan tinggi menghadapi suatu persoalan, mengalami situasi sulit sehingga tidak ada kemampuan lagi bagi Yayasan dalam menjalankan kegiatan usahanya.³⁵ Untuk itu penggabungan bagi Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi merupakan kebutuhan yang harus mendapatkan pengaturan yang memberikan kemanfaatan dan dengan tidak menimbulkan kerugian bagi mahasiswa penggabung.

Perkembangan ekonomi yang terus bergeser ke arah ekonomi yang berbasis ilmu pengetahuan menuntut peran setral Perguruan Tinggi sebagai sumber ilmu pengetahuan dan teknologi. Ekonomi berbasis pengetahuan menuntut kualifikasi sumber daya manusia yang semakin tinggi untuk bersaing di pasar kerja maupun untuk bisa berkontribusi positif di masyarakat.

Seiring kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, globalisasi, dan semakin bergesernya perekonomian dunia pada ekonomi berbasis pengetahuan sebagaimana diatas, maka pendidikan tinggi semakin dibutuhkan oleh masyarakat luas maupun negara. Kemajuan pembangunan membutuhkan

³³ Nirlaba adalah prinsip kegiatan yang tujuannya tidak untuk mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan harus ditanamkan kembali ke Perguruan Tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan, Penjelasan Pasal 60 ayat (2) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.

³⁴ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, (Bandung : Eresco, 1993), hlm. 163. Baca juga Tujuan negara Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi Pembukaan UUD N RI Tahun 1945 alenia ke 4 yang menyatakan : "... membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,..."

³⁵ R. Murjiyanto, *Badan Hukum Yayasan : aspek pendirian dan tanggung jawab*, (Yogyakarta : Liberty, 2011), hlm. 56

kualifikasi tenaga kerja yang semakin tinggi hingga kebutuhan akan pendidikan tinggi terus meningkat.

Animo masyarakat yang tinggi pada kepentingan Pendidikan tinggi di Indonesia dibuktikan dengan perkembangan dalam beberapa dasawarsa terakhir terus tumbuh dengan cukup signifikan.³⁶ Oleh karena itu pemerintah harus mampu mengarahkan dan menciptakan lingkungan yang kondusif sehingga sumber daya yang ada pada masyarakat ini dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk memenuhi kebutuhan pendidikan tinggi di tanah air. Pemerintah, sebagai pihak perencana harus bisa merencanakan pengembangan pembukaan Perguruan Tinggi dan pengembangan program studi sesuai yang dibutuhkan di masyarakat berdasarkan pada rasionalisasi jumlah perguruan tinggi dan sebaran keberadaannya sesuai dengan perkembangan demografi, kebutuhan daerah, dunia usaha dan industri.³⁷ Hal tersebut penting untuk diperhatikan pemerintah dalam mengambil kebijakan, mengingat Yayasan dan lembaga pendidikan tinggi yang didirikannya bukan merupakan badan usaha konvensional, namun Yayasan dan lembaga Perguruan Tinggi yang dikelolanya merupakan lembaga yang dibentuk sebagai upaya sosial, politik, dan kultur untuk mecerdaskan kehidupan bangsa. Sehingga sesungguhnya keberadaannya tidak untuk bersaing satu sama lainnya seperti badan usaha pada umumnya, namun justru saling terkait melengkapi satu sama lain sebagai elemen yang tidak terpisahkan dalam pembangunan nasional.

Kurang kehati-hatian Pemerintah dalam merencanakan sebaran kebutuhan Perguruan Tinggi dan kebutuhan program studi di masyarakat yang berujung pada penumpukan jumlah perguruan tinggi dan jumlah program studi yang tidak sesuai kebutuhan masyarakat, hal tersebut dapat sebagai salah satu pemicu potensi yang mengarah terjadinya persaingan antara lembaga Perguruan Tinggi menjadi tidak terelakkan. Bibit-bibit penyelenggaraan Perguruan Tinggi yang individualis untuk mementingkan kepentingan diri sendiri dan pada akhirnya bergeser pada penyelenggaraan pendidikan tinggi yang liberalis. Seharusnya hal ini tidak perlu terjadi. Mengingat bahwa badan

³⁶ Lihat Tabel 6 (enam), Jumlah Perkembangan Perguruan Tinggi Yang didirikan Oleh Pemerintah dan Masyarakat

³⁷ Konsederan UU No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

penyelenggara pendidikan tinggi (Yayasan) merupakan badan hukum nirlaba,³⁸ dan Perguruan Tinggi dikelola secara otonomi berdasar pada prinsip akuntabilitas, transparansi, nirlaba, penjaminan mutu, efektif dan efisiensi.³⁹

Selain itu sumber pendanaan Pendidikan Tinggi berasal dari dukungan masyarakat luas yang sifatnya tidak mengikat.⁴⁰ Artinya bahwa Lembaga Perguruan Tinggi yang didirikan oleh Masyarakat khususnya yang diselenggarakan oleh badan hukum Yayasan bukanlah milik perseorangan, bukan milik suatu golongan, tapi milik dari Yayasan itu sendiri. Pada Yayasan terikat suatu kekayaan dan tujuan, sebagaimana teori kekayaan dan tujuan yang di kemukakan oleh Brinz. Sebagaimana karakteristik tersebut ditegas dalam ketentuan Pasal 1 butir 1 UU Yayasan yang menyatakan bahwa Yayasan adalah badan hukum yang ditujukan untuk bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan dan tidak mempunyai anggota.

Berdasarkan pada hal-hal prinsip sebagaimana di atas, maka Pemerintah wajib menciptakan dan menjaga lingkungan dan menciptakan suatu hubungan yang harmonis dalam penyelenggaraan Pendidikan Tinggi di Indonesia sebagai suatu atmosfer pendidikan tinggi yang baik bagi negara-bangsa ini, menciptakan kolaborasi antar perguruan tinggi dengan membangun aliansi bersama sehingga akan semakin memperkokoh jiwa bangsa, dan siap menghadapi arus globalisasi.

Pemerintah harus mencari solusi bagi lembaga Perguruan Tinggi yang terpuruk, sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab untuk memenuhi pendidikan kepada masyarakat, tidak cukup hanya dengan mencabut izin penyelenggaraan Perguruan Tinggi dan kemudian segala urusan dianggap telah selesai. Tetapi hal ini harus dijadikan pemerintah sebagai suatu tantangan yang harus dicari jalan keluarnya dan menjadikan peluang baru yang memberi kemanfaatan bagi negara-bangsa. Sehingga terwujud visi pendidikan nasional, sebagaimana dalam penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa Visi Pendidikan Nasional adalah terwujudnya sistem pendidikan selaku pranata sosial yang kuat dan berwibawa guna memberdayakan segenap warga

³⁸ Pasal 60 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

³⁹ Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁴⁰ Lihat Pasal 26 ayat (1) dan (2) UU Yayasan Jo Pasal 83 dan 84 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

negara Indonesia untuk terus berkembang menjadi manusia yang berkualitas, manusia yang mampu dan proaktif menjawab setiap tantangan zaman yang selalu berubah. Sub sistem pendidikan tinggi adalah merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional perlu memiliki landasan pengelolaan yang kuat untuk mengembangkan kemampuan serta membentuk watak dan peradaban bangsa yang bermartabat dalam kerangka mencerdaskan kehidupan bangsa.⁴¹

Penyelenggaraan pendidikan tinggi merupakan sub-sitem dari sistem⁴² Pendidikan Nasional. Pendidikan tinggi menurut UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Tinggi diselenggarakan dengan memberikan otonomi kepada Perguruan Tinggi dan meningkatkan partisipasi luas masyarakat (*stakeholders*).

Dalam masyarakat modern, setiap entitas sosial memiliki sistem sosial tertentu. Sistem sosial mengacu pada pemikiran Parsons,⁴³ memiliki empat kemampuan dan fungsi imperative. Pertama, sebuah sistem harus memiliki kemampuan adaptasi terhadap lingkungan fisik dan sosialnya. Kedua, setiap sistem sosial juga memiliki tujuan tertentu sesuai dengan kebutuhan utama yang ditentukan oleh setiap individu yang ada di dalamnya. Ketiga, setiap sistem memiliki kemampuan dan fungsi intergrasi dan koordinasi di dalam masyarakat sebagai kesatuan yang bersifat kohesif. Keempat, setiap sistem memiliki fungsi latensi yaitu memelihara motivasi dan nilai-nilai serta peran yang ada dalam masing-masing individu sebagaimana ekspektasi sosialnya.

⁴¹ Penjelasan Umum UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁴² Definisi sistem mengacu pada (*Oxford Advanced Learner's dictionary, 8th Edition, 2010, 2010*) : 1. Ide, teori atau cara tertentu yang terorganisasi dalam melakukan sesuatu (*an organized set of ideas or theories or a particular way of doing something*), contohnya ada sistem pendidikan di Inggris (*the British educational system*) dan sebuah sistem pemerintah (*a system of government*); 2. Sistem juga diartikan sebagai keluarga sesuatu, sekelompok peralatan yang terkait dengan atau digunakan secara bersama-sama (*a group of things, pieces of equipment, etc. that are connected or work together*), contohnya sistem transportasi (*a transport system*) dan sistem keamanan (*a security system*) atau sistem tata surya (*solar system*); 3. Sistem juga diartikan sebagai bagian dari seluruh organ tubuh manusia atau binatang yang digunakan untuk memenuhi atau memiliki fungsi tertentu (*a human or an animal body, or a part of it, whe it is being thought of as the organs and processes that make it fuction*), contohnya sistem reproduksi perempuan (*the male reproductive system*), dan si imunitas (*immune system*); 4. Sistem juga diartikan sebagai aturan-aturan atau sekelompok orang yang memerintahkan sebuah negara atau sebuah organisasi, untuk menjaga agar sumber daya dan kekuasaan mampu memberikan keadilan (*the rules of people that control a country on an organization*), contohnya sistem politik dan pemerintahan, dan juga sistem pendidikan.

⁴³ Lihat Talcott Parsons, *The Social System*, London : Routledge, 1991, Lihat juga Talcott Parsons, *Sociological Theory and modern society*, California : Free Press, 1967; lihat juga Parsons, *Structure of Social Action : A Study in Social Theory with Special Reference to A Group of Recent European Writers*, New York : McGraw-Hill Book Co.,Inc., 1937.

Sebuah sistem atau sub-sistem, Pendidikan Tinggi pada umumnya memiliki beberapa karakteristik utama. Pertama, memiliki komponen-komponen, di dalamnya berlangsung proses interaksi dan mengatur proses untuk mencapai tujuan, dengan efektif dan efisien, serta memberi kesempatan kreatifitas dan inovasi untuk meningkatkan nilai tambah secara berkelanjutan. Kedua, memiliki kejelasan bentuk dan substansi, misalnya jenis : bentuk, manajemen pengelola, dan lain-lain. Ketiga, memiliki kejelasan unsur utama yang terlihat dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi (kementerian, perguruan tinggi, masyarakat, dan lain-lain).⁴⁴

Setiap sistem diciptakan untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif. Pendidikan tinggi sebagai sub-sistem pendidikan nasional merupakan sistem yang mengatur proses pengelolaan pendidikan tinggi menurut jenis pendidikan tinggi oleh unsur-unsur utama penyelenggara pendidikan tinggi. Karena itu, sebuah sistem yang baik haruslah : pertama, memiliki rancangan yang baik dan efektif, efisien mencapai tujuan; meningkatkan nilai tambah, jika rancangannya buruk akan mengakibatkan rumitnya koordinasi, menimbulkan kekacauan, dan sulitnya mencapai tujuan, ketiga, memiliki satu manajemen dan satu penanggung-jawab atas koordinasi yang jelas.⁴⁵

Sub-sistem pendidikan tinggi merupakan sistem yang mengatur proses pengelolaan pendidikan tinggi untuk mewujudkan tujuan pendidikan tinggi. Di dalam sistem pendidikan tinggi dirancang institusi pengelola pendidikan tinggi dan unsur-unsurnya dimana didalamnya mencakup ketentuan mengenai kedudukan, fungsi, tugas, kewenangan, dan tanggungjawab. Karena itu, perancangan proses pendidikan tinggi dilakukan untuk efektif mewujudkan tujuan sesuai dengan nilai (dasar, azas) dan prinsip penyelenggaraan pendidikan tinggi.⁴⁶

Sebagai elemen benteng utama dalam mengawal peradaban negara – bangsa, pendidikan tinggi diselenggarakan berdasarkan prinsip otonomi dan kebebasan akademik. Karena itu, para pendiri bangsa (*founding fathers*) dan negara Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bahwa pendidikan tinggi diselenggarakan sebagai balai ilmu pengetahuan, teknologi, seni dan kebudayaan

⁴⁴ Naskah Akademik RUU Pendidikan Tinggi

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

dalam rangka menghasilkan pendidikan dan pengajaran tidak hanya untuk melayani kebutuhan akan tenaga birokrasi yang menduduki jabatan pemerintahan saja, akan tetapi juga mampu meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan bangsa. Atas dasar itulah mereka memberikan sejumlah fondasi pemikiran dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia.⁴⁷

Fondasi dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia. Menurut Soepomo⁴⁸ Pendidikan Tinggi di Indonesia melalui pendirian universitas yang berperan sebagai "*opleidingsinstituut*", dan "*beroeopsopsleiding*". Sebagaimana fungsi universitas-universitas modern di Eropa dan Amerika, fungsi (kedudukan dan kewajiban) pendidikan tinggi di Indonesia sebagai :

1. Badan pusat ilmu-ilmu pengetahuan dan kebudayaan (*cultuur-wetenschappelijk centrum*);
2. Badan yang mendidik calon-calon pemimpin yang memerlukan pendidikan tinggi yang dibutuhkan oleh masyarakat dan negara. Universitas sebagai pusat-pusat ilmu pengetahuan dan kebudayaan akan : 1). Mempelajari ilmu-ilmu pengetahuan untuk kepentingan ilmu-ilmu itu sendiri (*boeofening der wetenschap zelve*), karena itu harus dijamin oleh negara : kemerdekaan untuk menyelidiki pengetahuan (*vrijheid van wetenschappelijk onderzoek*) dan sebagai ukuran dalam penyelidikan adanya kenyataan (*waarheid*); 2) memberi kesempatan seluas-luasnya kepada para guru besar dan staf pengajar lainnya (*wetenschappelijke staf*) untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menyediakan sesempurna-sempurnanya : perpustakaan, laboratorium, museum, klinik dan sebagainya.;
3. Mengadakan hubungan dengan universitas-universitas lain baik di dalam maupun di luar negeri dengan cara : kongres internasional universitas, saling menukar para guru besar untuk sementara waktu dan lain-lain;
4. Mengadakan pidato-pidato umum. Universitas sebagai "*opleidingsstituut*" : akan : 1). Memberikan pendidikan pengetahuan umum (*algemeene wetenschapelijke vorming*), untuk mahasiswa dari fakultas maupun mereka akan mendapatkan suatu "*academische levenstijl*", artinya memiliki

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Lihat Soepomo, *Pendidikan Dalam Djaman Kemerdekaan dan Kedaulatan (Tahun 1945-1955). Pembentukan UU Pokok Pendidikan dan Pengajaran* (UU, Tahun 1950 No. IV dan UU, Tahun 1954 No. VII), hlm. 30-31

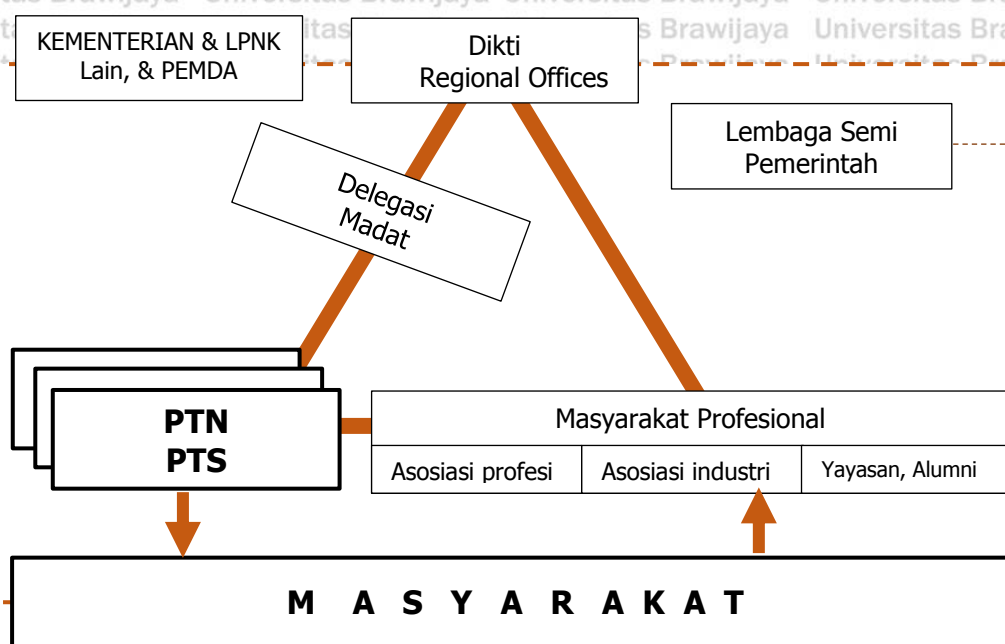
kecerdasan jiwa, budi dan intelektual yang diperlukan untuk jabatan-jabatan tinggi di segala bidang kehidupan masyarakat; 2). Memberi sesuatu persiapan untuk mengerjakan profesi (*vak*) atau bidang pekerjaan (*beroep*) yang berdasarkan atas keahlian.

Sebagai sub-sistem Pendidikan Tinggi memiliki sejumlah *stakeholders*. Untuk mengoptimalkan partisipasi dan kontribusi seluruh *stakeholders* perlu disepakati suatu sub-sistem pendidikan tinggi. Sub-sistem pendidikan tinggi tersebut merupakan penjabaran proses pendidikan tinggi untuk mewujudkan tujuan pendidikan tinggi. Sub-sistem pendidikan tinggi menguraikan unsur-unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, yang mencakup kedudukan, fungsi, tugas, dan kewenangan masing-masing, serta interaksi dan koordinasi untuk mensinergikan kontribusi semua pihak. Sub-sistem pendidikan tinggi berikut (lihat gambar) menggambarkan pengelolaan pendidikan tinggi di Indonesia yang meliputi 5 (lima) komponen penting yaitu :⁴⁹

1. Pemerintah
2. Kementerian dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) terkait, serta Pemerintah Daerah
3. Lembaga semi Pemerintah (*buffer body*) seperti Dewan Pendidikan Tinggi (DPT), Majelis Pendidikan Tinggi (MPT), Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP), dan Badan Akreditasi Nasional Pendidikan Tinggi (BAN-PT),
4. Perguruan Tinggi Negeri (PTN), dan Perguruan Tinggi Swasta (PTS), termasuk di dalamnya *stakeholders* terkait seperti Mahasiswa, Pegawai, dan Dosen, dan
5. Masyarakat profesional, meliputi berbagai Yayasan, Asosiasi Profesi, Asosiasi Industri, Organisasi Alumni, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

⁴⁹ Naskah Akademik RUU Pendidikan Tinggi

Gambar 6
Sub-Sistem Pendidikan Tinggi Di Indonesia



Sumber : bahan hukum sekunder yang diolah penulis

Fondasi Perguruan Tinggi yang dikemukakan oleh Soepomo seperti diuraikan diatas, selanjutnya dinormakan sebagai fungsi dan peran Perguruan Tinggi sebagaimana dalam ketentuan Pasal 58 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.⁵⁰ Perguruan Tinggi sebagai wadah pembelajaran, mendidik calon pemimpin bangsa, pusat pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, pusat kajian kebajikan dan kekuatan moral untuk mencari dan menemukan kebenaran; dan Perguruan Tinggi sebagai wadah pusat pengembangan peradaban bangsa.

Di dalam lembaga yang disebut Perguruan Tinggi terdapat sivitas Akademika yaitu masyarakat akademik yang terdiri atas dosen dan mahasiswa,

⁵⁰ Pasal 58 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, menyatakan : Perguruan Tinggi melaksanakan fungsi dan peran sebagai berikut :

- Wadah pembelajaran Mahasiswa dan Masyarakat
- Wadah pendidikan calon pemimpin bangsa.
- pusat pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
- pusat kajian kebajikan dan kekuatan moral untuk mencari dan menemukan kebenaran; dan
- pusat pengembangan peradaban bangsa.

dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan, memiliki tugas utama untuk mentransformasikan, mengembangkan, serta menyebarkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dengan melalui Pendidikan, Penelitian, dan Pengabdian kepada Masyarakat.⁵¹ Sedangkan mahasiswa merupakan peserta didik pada jenjang pendidikan tinggi.⁵² Di dalam lembaga yang disebut Perguruan Tinggi juga tersedia sumber belajar, sarana dan prasarana. Sumber Daya yang ada baik sumber dana maupun sumber daya manusia yang ada dalam lembaga Perguruan Tinggi tersebut merupakan aset negara-bangsa.

Berdasarkan pada hal-hal sebagaimana diuraikan diatas, Pemerintah harus sebagai fasilitator dan penyelaras sistem seraya tetap menjaga dan melindunginya kepentingan masyarakat luas. Dengan melakukan pengaturan yang lebih jelas tentang konsep pengaturan penggabungan badan penyelenggara pendidikan tinggi dalam materi muatan bagian dari konsep perubahan perguruan tinggi merupakan tuntutan sebagaimana perkembangan yang ada di masyarakat. Sehingga pemerintah penting melakukan revisi terhadap ketentuan Pasal 60 ayat (6) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi. Dengan demikian, kedudukan norma hukum ini menjadi norma hukum di tingkat undang-undang dan sebagai tempat bagi norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, yang oleh Joseph Raz disebut sebagai *chaim of validity*.⁵³

5.1.2. Konsep Penggabungan Yayasan Yang Berkeadilan Berdasar Nilai Filantropi, Akuntabilitas dan Kerterbukaan

Dengan landasan filosofi, yuridis dan sosiologi, maka konsep penggabungan Yayasan perlu untuk diatur, dengan cara-cara yang didasarkan pada pengutamakan rasa keadilan kepada para pihak, kemanfaatan bagi negara dan bangsa serta memberi kepastian hukum kepada masyarakat.

Penggabungan Yayasan memiliki tujuan sebagai upaya untuk mengatasi ketidakmampuan suatu Yayasan penggabung dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya, dengan cara bergabung kepada Yayasan lain yang lebih memiliki

⁵¹ Pasal 1 Butir 14 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi; lihat juga Pasal 1 butir 2 UU RI No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.

⁵² Pasal 1 Butir 15 UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

⁵³ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Op., Cit.*, hlm. 157.

kemampuan baik dari tingkat pengelolaan manajemennya maupun dari sisi kekuatan finansial yang dimilikinya. Dalam hal tersebut maka bentuk penggabungan dapat dijadikan sebagai solusinya. Dan pada sisi lain upaya mengatasi ketidakmampuan dengan langkah secara bersama-sama menyatukan kekuatan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing Yayasan dan mensinergikannya dalam bentuk Yayasan baru hasil penggabungan sehingga terwujud satu kekuatan yang lebih sehat dan memiliki kekuatan besar dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya untuk tujuan sosial, keagamaan dan kemanusiaan.

Dalam pembahasan sebelumnya, ada hal yang harus diperhatikan dalam menciptakan suatu keadilan bagi para pihak dalam pengaturan konsep penggabungan, yaitu : penggabungan yang dilakukan dengan tidak merugikan hak-hak para pihak meliputi : organ Yayasan, Karyawn Yayasan, Masyarakat yang memiliki hubungan dengan badan usaha Yayasan.

Untuk menciptakan konsep penggabungan Yayasan yang memberi rasa adil dan memberi kemanfaatan bagi masyarakat, maka untuk mengatur hal tersebut perlu memahami lebih dahulu apa yang menjadi prinsip dasar atau asas yang melandasi lahirnya Yayasan di tengah masyarakat. Dengan menelusuri sejarah perkembangan Yayasan akan diperoleh nilai-nilai yang terkandung di dalam Yayasan, selain itu tidak mengetahui asas atau prinsip yang terkandung dalam Yayasan dapat di temukan dari nilai-nilai yang terkandung di dalam norma hukum yang mengatur tentang Yayasan.

Pada dasarnya prinsip atau asas hukum berfungsi baik di dalam maupun di belakang sistem hukum positif. Asas hukum dapat berfungsi demikian karena berisi ukuran nilai. Sebagai kaidah penilaian asas hukum itu mewujudkan kaidah hukum tertinggi dari suatu sistem hukum positif. Oleh karena itulah maka asas-asas hukum merupakan fondasi dari sistem hukum tersebut. Asas hukum terlalu umum untuk dapat berperan sebagai pedoman bagi pembuatan. Karena itu asas hukum harus dikonkritisasikan. Pembentuk undang-undang membentuk aturan hukum, yang didalamnya ia merumuskan kaidah perilaku. Selanjutnya konkritisasi dalam kaidah perilaku ini terjadi melalui generalisasi putusan-putusan hakim. Jika pengkonkritisasi telah terjadi dan sudah ditetapkan (terbentuk) aturan-aturan hukum positif dan putusan-putusan, maka asas hukum

tetap memiliki sifat sebagai kaidah penilai. Dengan itu maka fungsi kedua asas hukum tampil kepermukaan. Ukuran nilai yang diberikan asas hukum itu sulit untuk diwujudkan secara sepenuhnya. Dengan itu, asas hukum dapat tetap berada berhadapan dengan sistem hukum positif dan berfungsi sebagai batu uji-kritis (*kritische toetssteen*).⁵⁴

Asas hukum merupakan landasan operasionalisasi nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa, yang diperlukan dalam pembentukan dan penerapan suatu tata hukum nasional yang terdiri dari hukum tertulis dan tidak tertulis. Asas hukum mengandung dua aspek yaitu hukum dalam rangka strategi dan wawasan politik hukum nasional sedangkan aspek identitas adalah nilai-nilai dan karakteristik asas – asas hukum itu sebagai cerminan dari kepribadian dan pandangan hidup, cita-cita dan tujuan bangsa dalam upaya mencapai kehidupan yang sejahtera dan adil. Ia merupakan pikiran dasar atau latar belakang peraturan konkrit dan bersifat abstrak. Asas merupakan fundamental yang mendukung sistem. Fungsi dan sifat dari asas hukum antara lain sebagai faktor pengintegrasian yang memadukan peraturan – peraturan dari suatu sistem bagian atau bidang hukum menjadi satu kesatuan yang bulat, sebagai faktor penyeleksi yang menentukan mana pengaturan yang dapat masuk ke dalam tubuh hukum dan mana yang ditolak.

Demikianlah asas hukum mengemban fungsinya baik sebagai fondasi dari sistem hukum positif dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif, bahwa di antara asas-asas hukum dapat dikemukakan terdapatnya perbedaan tataran berdasarkan derajat keumuman. Asas – asas hukum yang paling fundamental adalah kaidah-kaidah penilai yang mewujudkan landasan (basis) dari setiap sistem hukum.

5.1.2.1. Perbedaan Antara Asas atau Prinsip Hukum dan Norma Hukum

Asas atau prinsip, berdasarkan pada terminologi bahasa memiliki dua pengertian, arti yang pertama asas adalah dasar, alas, fundamen. Sedangkan arti asas yang kedua adalah suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir atau berpendapat dan sebagainya.⁵⁵ Makna leksikal asas telah

⁵⁴ Bruggink, *Refleksi Tentang Ilmu Hukum*, Alih Bahasa, Arief Sidharta, (Bandung : Citra Adytya Bakti, 1999), hlm. 132

⁵⁵ Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 2005, hlm. 60-61.

didefinisikan oleh Henry Campbell Black sebagai berikut :⁵⁶ *“Principle. A fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or original for other; a settled rule of action, procedure, or legal determination. A truth or proposition so clear that it cannot be proved or contradicted unless by a proposition which is still clearer. That which constitutes the essence of a body or its constituent part. That which pertains to the theoretical part of a science.”*

Pengertian dari asas hukum yang dikemukakan para ahli, diantaranya:

- 1) Bellefroid menyatakan bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.⁵⁷
- 2) Van Eikema Hommes menyatakan asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut.⁵⁸
- 3) Paul Scholten berpendapat bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesesuaian kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.⁵⁹
- 4) Sudikno Mertokusumo, mengemukakan asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang dari peraturan konkrit, yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif. Asas hukum dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut. Fungsi ilmu hukum adalah mencari asas hukum ini dalam hukum positif.⁶⁰

⁵⁶ Black Law Dictionary, (1991), hlm. 828.

⁵⁷ Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum, BPK*, (Jakarta: Gumung Mulia, 1975), hlm. 49.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Sudikno. *loc. cit*

⁶⁰ *Ibid.*

- 5) Satjipto Rahardjo, berpendapat bahwa asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum; bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Disamping itu asas hukum layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Dengan adanya asas hukum, maka hukum bukanlah sekedar kumpulan peraturan-peraturan, karena itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.⁶¹
- 6) Sri Soemantri Martosuwignjo, mengemukakan bahwa asas mempunyai padanan dengan 'beginself' atau 'principle' sebagai suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir. Asas hukum adalah dasar normatif untuk membedakan antara daya ikat normatif dan niscayaan yang memaksa.⁶²
- 7) Moh. Koesnoe, mengemukakan bahwa asas hukum sebagai suatu pokok ketentuan atau ajaran yang berdaya cakup menyeluruh terhadap segala persoalan hukum di dalam masyarakat yang bersangkutan dan berlaku sebagai dasar dan sumber materiil ketentuan hukum yang diperlukan.⁶³
- 8) Huijbers berpendapat bahwa asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum atau pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum atau titik tolak bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang atau prinsip-prinsip yang kedudukannya lebih tinggi daripada hukum yang ditentukan manusia.⁶⁴

Norma berasal dari kata *normos* yang berarti nilai, sedangkan kaidah (*qoidah*) berarti ukuran atau nilai pengukur.⁶⁵ Ada bermacam-macam norma yaitu: (1) norma agama; (2) norma kesusilaan; (3) norma kesopanan; dan (4) norma hukum. Norma yang dikaji dalam disertasi ini adalah norma hukum. Isi norma hukum ditujukan kepada sikap lahir manusia. Norma hukum mengutamakan perbuatan lahir. Pada dasarnya segala sesuatu yang ada di batin

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Alumni Bandung, 1986), hlm. 89.

⁶² Khudzaifah Dimiyati, *Teorisi Hukum*, Cet. 2, (Yogyakarta : Muhammadiyah University Press, 2004), hlm. 194. lihat juga T. Mohammada Radhie, *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan*, Makalah, (Jogyakarta: FHUII).

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ AbdulGhofur, *Filsafat Hukum*, Cet. 1, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2006), hlm. 107.

⁶⁵ Sudiman Kartohadiprodo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pembangunan, 1965), hlm. 21 dalam Saeful Ascar, Op.Cit, hlm. 213.

atau segala sesuatu yang dipikirkan oleh manusia tidak menjadi persoalan, asalkan yang tampak (perbuatan lahirnya), tidak melanggar norma hukum.

Asas / prinsip hukum merupakan dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan norma hukum yang disebut dengan meta norma/kaidah yaitu sesuatu yang ada dibalik norma atau kaidah hukum.⁶⁶ Prinsip hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun demikian tidak ada peraturan hukum yang dapat dipahami tanpa mengamati atau memahami asas hukum. Oleh karena itu, memahami sistem hukum suatu negara tidak bisa hanya memahami peraturan hukum saja. Uraian ini menunjukkan bahwa asas hukum berbeda dengan norma hukum yang terwujud dalam peraturan hukum. teori hukum pun mengakui perbedaan antara asas hukum dengan norma hukum.⁶⁷

Prinsip hukum sifatnya umum dan sangat luas sedangkan norma hukum sifatnya konkrit. Asas hukum memiliki warna sedangkan norma sudah membayangkan warna, dari norma itu diturunkan pada norma hukum. Prinsip hukum memiliki sifat abstrak, asas hukum bukan norma yang konkrit melainkan latar belakang peraturan yang konkrit, asas hukum adalah jiwa suatu norma atau peraturan yang sifatnya konkrit. Prinsip hukum sifatnya abstrak merupakan jiwa norma hukum bahkan ada yang menyebutnya sebagai roh dari norma hukum yang sifatnya konkrit, karena itu asas hukum sifatnya abadi dan tidak akan mati, norma hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai peraturan yang konkrit dapat mati dan tidak berlaku lagi tetapi asas yang terkandung di dalamnya akan tetap hidup di luar norma hukum.⁶⁸

Teori hukum mengenal adanya perbedaan antara prinsip hukum dengan norma atau kaidah hukum yang diuraikan yaitu:

1. Prinsip hukum bersifat umum, sedangkan norma hukum bersifat khusus. Asas hukum sebagai norma hukum yang bersifat umum hanya memberikan suatu ukuran nilai. Ukuran nilai ini baru dalam norma perilaku sebagai kaidah hukum yang khusus memperoleh bentuk yang sedemikian rupa, sehingga memunculkan pedoman yang jelas bagi perbuatan.⁶⁹ Contoh yang diuraikan ini adalah peneguhan hak dan pembebanan kewajiban. Perbedaan inilah

⁶⁶ Abdul rachmad Budiono, *Op.Cit*, hlm. 10. Ibid., hlm. 216.

⁶⁷ J.J.H. Bruggink, *Op.Cit*, hlm. 123 dalam Saeful Aschar, *Op.Cit.*, hlm. 226

⁶⁸ Lalu Husni, *Op.Cit.*, hlm. 146 dalam Saeful Aschar, Ibid.

⁶⁹ J.J.H. Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 123 dalam Abdul Rachmad Budiono, *Op.Cit.*, hlm. 50,

Ibid.

yang paling banyak dikedepankan oleh para teoritikus hukum, walaupun perbedaan ini tidak lebih menonjol daripada perbedaan lainnya;

2. Prinsip hukum hanya dapat diterapkan secara tidak langsung, yaitu menjalankan pengaruh pada penafsiran terhadap aturan hukum. Aturan-aturan hukum terbentuk karena pembentuk undang-undang dalam mengambil keputusannya memperhatikan berbagai asas hukum. Sementara itu peraturan hukum (*rechtsregel*) mempunyai isi jauh lebih konkrit dibandingkan dengan asas hukum. Hal ini membawa akibat bahwa peraturan hukum seperti ini dapat diterapkan secara langsung;
3. Prinsip hukum tidak bisa kehilangan keberlakuannya, sedangkan peraturan hukum dapat kehilangan keberlakuannya. Perbedaan ini terutama didukung oleh Paul Scholten.⁷⁰ Dapat terjadi seperti ini karena peraturan hukum keberlakuannya bertumpu pada kewibawaan pembentuk undang-undang atau hakim. Pada saat otoritas yang menjadi tumpuan ini tiada, maka hilang pula keberlakuan itu. Hal ini tidak mungkin terjadi pada asas hukum. Bruggink berpendapat bahwa sesungguhnya asas hukum pun dapat kehilangan keberlakuannya.⁷¹ Hal ini dapat terjadi pada saatukuran nilai berubah, maka asas hukum juga berubah mengikuti perubahan nilai tersebut;
4. Prinsip hukum tidak memiliki sifat "semua atau tidak sama sekali" terhadap kejadian atau peristiwa yang sama dapat diterapkan berbagai asas hukum yang semuanya memainkan peranan pada interpretasi aturan-aturan yang dapat diterapkan. Sedangkan norma hukum memiliki sifat "semua atau tidak sama sekali" maksudnya untuk setiap kejadian hanya terdapat satu aturan hukum yang dapat diterapkan, yang menutup pintu bagi aturan hukum yang lain;
5. Prinsip hukum tidak dapat diterapkan secara langsung dalam peristiwa konkrit, ia hanya dapat diterapkan secara tidak langsung melalui penemuan hukum (*rechtsvinding*). Sementara norma hukum dapat diterapkan secara langsung dalam peristiwa konkrit.⁷²

Prinsip hukum adalah sejenis meta-kaidah berkenaan dengan kaidah-kaidah perilaku. Prinsip hukum itu di satu pihak memiliki suatu sifat yang berbeda dari

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 125, *Ibid.* Hlm. 51, *Ibid.*, hlm. 227

⁷¹ *Ibid.* hlm. 126, *Ibid.*

⁷² Lalu Husni, *Op.Cit.*, hlm. 147, *Ibid.*, hlm. 228

kaidah perilaku, karena sebagai kaidah penilaian berada pada landasan dari kaidah-kaidah perilaku dan dalam interpretasi aturan-aturan hukum turut menentukan wilayah penerapan aturan-aturan. Itu sebabnya asas hukum itu disebut meta-kaidah. Jadi asas hukum dan kaidah perilaku adalah berbeda, tetapi perbedaan itu hanya gradual saja.⁷³

5.1.2.2. Nilai-Nilai Filantropi Dalam Undang-Undang Yayasan

Nilai memiliki arti 1. Harga (dalam arti taksiran harga), 2. Harga uang (dibandingkan dengan harga uang yang lain), 3. Angka kepandaian; biji; potensi, 4. Banyak sedikitnya isi, kadar, mutu, 5. Sifat-sifat (hal-hal) yang penting atau berguna bagi kemanusiaan, dan 6. Sesuatu yang menyempurnakan manusia sesuai dengan hakikatnya.⁷⁴ Dengan demikian dalam konteks ini sesuatu dikatakan mempunyai nilai apabila sesuatu itu berharga atau berguna, benar (nilai kebenaran), indah (nilai estetis), baik (nilai moral/etis), religius (nilai agama).

Menilai berarti 1. Memperkirakan atau menentukan nilainya, menghargai, 2. Memberi nilai, menganggap, 3. Memberi angka.⁷⁵ Atau dengan kata lain dapat diartikan sebagai kegiatan menimbang, yaitu kegiatan manusia menghubungkan sesuatu dengan sesuatu, untuk selanjutnya mengambil keputusan. Keputusan nilai dapat mengatakan berguna atau tidak berguna, benar atau tidak benar, baik atau tidak baik, religius atau tidak religius. Hal ini dihubungkan dengan unsur-unsur yang ada pada manusia yaitu jasmani, cipta, rasa, karsa dan kepercayaan.

Pemahaman nilai-nilai Pancasila merupakan pemahaman konsep yang mengandung gagasan, cita-cita, dan nilai dasar yang bulat, utuh dan mendasar mengenai eksistensi manusia dan hubungan manusia dengan lingkungannya, sehingga dapat dipergunakan sebagai landasan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Konsep tersebut meliputi konsep religiositas, suatu konsep dasar yang mengandung gagasan dan nilai dasar mengenai hubungan manusia dengan suatu realitas mutlak, apapun namanya. Sebagai akibat terjadilah pandangan tentang eksistensi diri manusia, serta sikap dan perilaku devosi

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ <https://kbbi.web.id/nilai> diakses pada tanggal 4 Nopember 2019

⁷⁵ *Ibid.*

manusia dalam hubungannya dengan yang Maha Esa. Konsep humanita, suatu konsep yang mendudukan manusia dalam tata hubungan dengan manusia yang lain.

Manusia didudukan dalam saling ketergantungan sesuai dengan harkat dan martabatnya dalam keadilan dan keberadaban sebagai makhluk ciptaan yang Maha Benar. Konsep nasionalitas, suatu konsep yang menyatakan bahwa manusia yang bertempat tinggal di bumi nusantara ini adalah suatu kelompok yang disebut bangsa. Sikap loyalitas warga negara terhadap negara bangsa merupakan suatu tata hubungan antara warga negara dengan bangsanya.

Filantropi berarti cinta kasih (kedermawanan dan sebagainya) kepada sesama.⁷⁶ Istilah ini diambil dari bahasa Yunani, *philos* (cinta) dan *anthropos* (manusia, kemanusiaan). Filantropi dapat diartikan sebagai segala bentuk kegiatan non pemerintah yang bersifat sukarela dan dilakukan untuk kepentingan perorangan atau umum.

Istilah filantropi mencakup segala bentuk kedermawanan sosial seperti zakat, infak, sedekah, wakaf, sumbangan, bantuan, karitas, gotong-royong dan lain-lain.⁷⁷ Robert Payton mendefinisikan filantropi sebagai "perbuatan sukarela untuk kemaslahatan umum". Dengan mencakup berbagai pemberian sukarela, mengenai budaya, dan pengabdian dan organisasi social, definisi ini membantu kita dalam menganalisis peran yang dimainkan filantropi di berbagai budaya, dan dalam upaya masyarakat untuk mewujudkan pemahaman mereka mengenai kebaikan dalam bentuk perbuatan dan sumbangan.⁷⁸

Setiap negara memiliki identitasnya sendiri yang terkait-berkelindan dengan sejarah dan struktur sosialnya. Sejarah membuktikan, bahwa pada waktu Indonesia merdeka segala peraturan perundang-undangan yang ada dan masih berlaku tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar 1945. Struktur sosial bangsa Indonesia harus dicari dan digali dari masyarakat pedesaan dan kebiasaan tradisional yang sampai sekarang masih dianut: ikatan kekeluargaan, gotong royong, dan tolong menolong yang

⁷⁶ <https://kbbi.web.id/filantropi> diakses tanggal 4 Nopember 2019

⁷⁷ Warren F. Ichman, Stanley N. Katz and Edward L. Queen, ***Philanthropy in The World's Tradition***, Penerjemah: Tim Center for The Study of Religion and Culture (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, (Indiana University Press, 1998), hlm. vii-viii

⁷⁸ Robert L. Payton, ***Philanthropy :Voluntary Action for The Public Good*** (New York : American Council on Education, 1988), p. 9

merupakan identitas bangsa Indonesia yang menjadi dasar dari teori Pandangan Hidup Kekeluargaan.⁷⁹

Cara pikir bangsa Indonesia perihal tempat/kedudukan manusia di dalam kosmos dapat digambarkan sebagai cara berpikir kosmis. Manusia diciptakan dan terlahir dalam suatu masyarakat dan merupakan bagian dari suatu kesatuan. Ini berarti bahwa semua dan masing-masing (manusia) memiliki tempatnya di dalam kosmos atau setiap orang akan mendapat tempatnya masing-masing dan dengan demikian membentuk suatu kesatuan.⁸⁰ Tiada satu bagian diperkenankan menuntut untuk menguasai keseluruhan. Setiap anggota masyarakat harus ridha memberi dan menerima, namun sekaligus setiap orang harus berkorban untuk menjaga keseimbangan semuanya. Ini diungkapkan dalam simbol Bhinneka Tunggal Ika yang berarti: "Kesatuan dalam perbedaan dan perbedaan dalam kesatuan"⁸¹

Kepribadian dan pandangan hidup bangsa Indonesia telah ditetapkan di dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Masyarakat hukum Indonesia memiliki pola pikir yang berlandaskan Pancasila, yakni corak pikir bangsa Indonesia yang tertuju pada sikap kekeluargaan. Berkenaan dengan ini Soepomo menyatakan⁸² : "(...) Dalam pandang dunia hukum adat, hidup individu terutama tertuju pada upaya memenuhi tugas-tugas kemasyarakatan. (...) Menurut ukuran kesadaran berbangsa tugas-tugas kemasyarakatan tersebut merupakan fungsi alamiah dari kehidupan manusia. Sebaliknya, individu sebagai anggota masyarakat juga mengemban sejumlah hak. (...)"

⁷⁹ Soediman Kartohadiprodo, *Kumpulan Karangan* (Jakarta: Pembangunan, 1965), hlm 28-41 & 49- 96; *Pengantar Tata Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pembangunan & Ghalia Indonesia, 1987), hlm 25-32, *Beberapa pikiran Sekitar Pancasila* (Bandung: Alumni,1983), hlm 47-64.

⁸⁰ (...) "manusia itu tidak dapat dilepaskan dari kepribadiannya; tiap manusia dilahirkan, ditijatkan oleh Jang Maha Kuasadan dan untuk kepribadiannya; tetapi sekaligus kepribadian itu baru berwujud dalam suatu pergaulan hidup yang sebaliknya baru berwujud pula dengan dihargai dan dilindunginya kepribadian individu-warga didalamnya terdapat suatu sifat kedwitunggalan antara individu dan kesatuan pergaulan hidup.", Soedirman Kartohadiprodo, *Kumpulan Karangan, Pembangunan*, Jakarta 1965, hlm 39-40.

⁸¹ Soediman Kartohadiprodo, *Kumpulan Karangan*, (Jakarta: Pembangunan, 1965), hlm 86.

⁸² (...) "Naar het adatrechtelijk wereldbeeld is het leven van het individu dan ook een leven; dat in hoofdzaak gewijd is aan het verrichten van diensten voor de gemeenschap. (...) Naar het volksbesef zijn de gemeenschapsplichten eenvoudig natuurlijke functies van het leven van de mens. Anderzijds is het individu als gemeenschapsgenoot ook drager van rechten." R. Soepomo, *De verhouding van individu en gemeenschap in het adatrecht*, pidato Groningen-Batavia, 1941, hlm 7-8

Soekanto dan Taneko menggambarkan "struktur kejiwaan" bangsa Indonesia juga dalam konteks: ikatan kebersamaan yang sangat kuat, filosofi yang cenderung religio-magis, pola atau cara pikir konkret dan hubungan hukum yang didasarkan pada sifat visual⁸³.

Di dalam pola dan nilai kehidupan masyarakat Indonesia terletak dinamika dan juga utopia dari ideologi Pancasila. "Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita pada paham kekeluargaan, paham tolong menolong, gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme, dan liberalisme dari padanya."⁸⁴

Politik hukum Indonesia dengan tidak mengurangi kesadaran hukum bangsa Indonesia, harus dikembangkan sejalan dengan struktur masyarakat Indonesia yang pada gilirannya merupakan produk dari pola pikir dan keyakinan atau kejiwaan bangsa Indonesia. Dari perumusan hasil Seminar "Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, tanggal 22-24 Mei 1995, disebutkan bahwa Cita Hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri yang berkenaan dengan persepsi makna hukum yang pada intinya terdiri atas unsur-unsur, yaitu keadilan, kemanfaatan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum.⁸⁵

Pancasila sebagai Cita Hukum bangsa dan negara Indonesia berfungsi sebagai tolok ukur dan batu penguji mengenai "baik buruknya atau adil tidaknya" tata hukum yang berlaku.⁸⁶ Senada dengan pendapat Von Savigny tentang Volkgeist maka hukum yang terbentuk harus mencerminkan jiwa bangsa.

Nilai-nilai filantropi dalam UU Yayasan tersirat dalam beberapa norma hukum yang mengatur badan hukum Yayasan, yaitu dalam Pasal 1 butir 1 yang menyatakan bahwa Yayasan merupakan badan hukum yang terdiri atas

⁸³ Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko, **Hukum Adat Indonesia**, cet.ke-3 (Jakarta: CV Rajawali, 1986), hlm 143-144.

⁸⁴ Soekarno dalam sidang pertama Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai tanggal 15 Juli 1945, H.Muh.Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid I (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hlm 297.

⁸⁵ Diambil dari Handy Sobandi, disertasi **Pembaharuan Hukum Benda Nasional Berdasarkan Cita Hukum Pancasila** (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 2011), hlm 18

⁸⁶ Mochtar Kusumaatmadja & B.Arief Sidharta, **Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum**, Buku I, (Bandung: Alumni, 2000), hlm 134-142

kekayaan yang dipisahkan untuk mencapai tujuan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Norma hukum ini mengandung 3 (tiga) unsur yakni Kekayaan yang dipisahkan untuk mendirikan Yayasan, tujuan yang terbatas pada bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan dan terakhir adalah bahwa Yayasan tidak ada anggota.

Perwujudan nilai filantropi dalam pendirian Yayasan di Indonesia, terlihat antara masyarakat ekonomi kuat kepada ekonomi lemah. Dengan menyisihkan sebagian kekayaannya masyarakat ekonomi kuat untuk mendirikan Yayasan, selain itu dalam operasional menjalankan kegiatan untuk mencapai tujuan di bidang sosial, kemanusiaan dan keagamaan, masyarakat dengan sukarela memberikan sumbangan, hibah, dan juga memberi wakaf sebagaimana tercermin dalam Pasal 26 ayat (1) dan (2) UU Yayasan. Sumber kekayaan yang diperoleh dari masyarakat tersebut jelas tidak menghendaki untuk dikembalikan, namun pada sisi lain masyarakat menghendaki sumbangannya dapat tersalurkan sesuai apa yang menjadi niat pemberian sumbangan. Demikian halnya pendiri Yayasan, kekayaan yang disisihkan untuk mendirikan Yayasan hanya untuk kepentingan tujuan Yayasan di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan. Kekayaan pendiri beralih menjadi milik Yayasan, sehingga hubungan pendiri dengan kekayaan yang dipisahkannya telah putus hubungan keperdataannya, artinya pendiri tidak berhak atas kekayaan tersebut, demikian juga para ahli warisnya.

Wujud filantropi pada Yayasan tercermin pada upaya – upaya mencapai maksud dan tujuan Yayasan di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan melalui upaya penggalangan dana dari masyarakat sebagaimana diatas. Juga tercermin dari sumbangan tenaga yang secara sukarela dilakukan oleh organ Yayasan guna menyelenggarakan kepengurusan Yayasan, hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan (2), yang menyatakan "Kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang, maupun kekayaan lain yang diperoleh Yayasan berdasarkan undang-undang ini, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung, baik dalam bentuk gaji, upah, maupun honorarium, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang kepada Pembina, Pengurus dan pengaswas."⁸⁷ Namun demikian bagi Pengurus yang menjalankan

⁸⁷ Pasal 5 UU Yayasan

kepengurusan secara langsung dan penuh waktu serta berstatus bukan sebagai pendiri atau tidak memiliki hubungan yang terafiliasi dengan pendiri, Pembina dan Pengawas dapat menerima gaji, upah, atau honorarium dengan mencantumkan dalam ketentuan Anggaran Dasar Yayasan, dengan penentuan besar nominal sesuai dengan kemampuan kekayaan Yayasan yang ditentukan oleh Pembina.⁸⁸

Wujud filantropi, dalam UU Yayasan juga tercermin dalam Yayasan melakukan kegiatan Usaha. UU melarang para organ Yayasan menerima bagian dari hasil kegiatan usaha Yayasan. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Yayasan.

5.1.2.3. Nilai Filantropi Dalam Penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi

Peran kegiatan usaha bagi Yayasan adalah sebagai penunjang Yayasan dalam mencapai maksud dan tujuannya, selain itu kegiatan usaha ini dapat menciptakan kemandirian Yayasan sebagai badan hukum yang tidak harus mengandalkan sokongan dana atau sumbangan dari para donaturnya. Hasil usaha dari kegiatan usaha yang dilakukan oleh Yayasan lebih menjamin kelangsungan kegiatan Yayasan dapat tercapai dari pada hanya menggantungkan datangnya sumbangan dari donatur dan selanjutnya digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan mencapai maksud dan tujuan Yayasan.

Dengan kegiatan usaha, Yayasan juga dapat secara langsung menyalurkan kegiatan tujuan sosial, maka ada manfaat lain selain untuk membiayai diri untuk kelangsungan hidup Yayasan juga secara otomatis dapat mencapai maksud dan tujuan menyelenggarakan bidang usaha sosial, kemanusiaan dan keagamaan. Maka pada dasarnya badan usaha yang didirikan oleh Yayasan memfasilitasi harapan pendiri yang telah memisahkan kekayaan dengan tujuan untuk kepentingan masyarakat, kekayaan yang telah ia pisahkan dari kekayaan pribadinya dikelola dan diurus oleh Yayasan sehingga kekayaan Yayasan yang berasal dari pemisahan harta kekayaan pendiri tersebut tidak habis dan justru dapat berkembang yang pada akhirnya memberi kemanfaatan dengan daya jangkau yang lebih luas bagi masyarakat.

⁸⁸ Lihat Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU Yayasan.

Penggabungan Yayasan sebagai upaya penyelamatan terhadap ketidakmampuan dalam menjalankan kegiatan diatas, sesungguhnya juga memfasilitasi pendiri. Bagi pendiri, mendirikan Yayasan yang termotifasi karena unsur keagamaan, tentu dengan harapan kekayaan yang telah direlakan untuk dilepas itu menjadi amal dan pahalanya terus mengalir.⁸⁹ Demikian juga harapan Pemerintah, dengan penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi yang tidak memiliki kemampuan menjalankan perguruan tinggi yang berkualitas diharapkan dapat bangkit kembali, dan diharapkan dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan bagi masyarakat. Dari sisi masyarakat dalam hal ini mahasiswa dapat menerima apa yang menjadi haknya yaitu hak untuk memperoleh pelayanan pendidikan yang lebih baik.

Pada sisi lain, berdasarkan pada karakteristik Yayasan sebagaimana diatur di dalam UU Yayasan, Yayasan merupakan wadah atau organisasi berbadan hukum, yaitu terdiri dari kekayaan yang terpisah, memperoleh sumber kekayaan dari masyarakat luas, dan kekayaan tersebut diurus serta dikelola oleh Yayasan melalui organnya untuk tujuan kegiatan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Berdasarkan pada karakteristik Yayasan tersebut, juga sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf sebelumnya, maka pada hakikatnya konsep penggabungan Yayasan harus didasari oleh nilai filantropi, yaitu suatu bentuk bekerja bersama-sama para organ tanpa pamrih, tanpa ada kepentingan untuk mengitung untung dan rugi, tanpa membedakan Yayasan yang besar dan yang kecil, Yayasan yang sehat dan tidak sehat, namun suatu bangunan kerjasama yang semata – mata dilakukan untuk tujuan mencapai tujuan sosial, keagamaan dan kemanusiaan.

Secara filosofis nilai-nilai filantropi terkandung dalam dan terlembagakan pada karakteristik Yayasan mulai dari pendirian Yayasan, penghimpunan sumbangan dana dari masyarakat, penyelenggaraan kegiatan Yayasan, sehingga gagasan konsep penggabungan Yayasan dengan berdasar pada nilai-nilai ini tidak dapat dinafikan, jikalau menginginkan Yayasan sebagai entitas badan hukum yang jauh dari dorongan – dorongan kearah individualisme.

⁸⁹ Anwar Borahima, *Kedudukan Yayasan di Indonesia Eksistensi, Tujuan, dan Tanggung jawab Yayasan*, (Jakarta : Kencana, 2010), hlm. 17

Filantropi, identik dengan nilai-nilai esensial yang terkandung dalam Pancasila yaitu nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan serta Keadilan dalam kenyataannya secara objektif telah dimiliki oleh bangsa Indonesia sejak zaman dahulu kala sebelum mendirikan negara.⁹⁰ Nilai Ketuhanan adalah nilai-nilai yang bertumpu dan mencerminkan sifat dan hakikat Tuhan. Nilai kemanusiaan adalah nilai-nilai kehidupan yang bertumpu dari mencerminkan sifat dan hakikat manusia. Nilai persatuan adalah nilai-nilai kehidupan yang bertumpu pada sifat dan hakikat persatuan. Nilai kerakyatan adalah nilai-nilai kehidupan yang bertumpu dan mencerminkan pada sifat dan hakikat rakyat. Kemudian yang terakhir nilai keadilan adalah nilai-nilai kehidupan yang bertumpu dan mencerminkan sifat dan hakikat adil.⁹¹

Penggabungan sebagai upaya mengatasi ketidakmampuan Yayasan mempunyai tujuan yang mulia, bermanfaat besar sebagai jalan terbaik bagi Yayasan untuk tetap bermanfaat dan menjalankan kegiatan usaha di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Penggabungan merupakan upaya yang efektif untuk terus memanfaatkan sumber daya yang sebelumnya telah ada dari Yayasan itu, untuk terus berkemanfaatan bagi masyarakat, daripada membiarkan Yayasan tersebut bubar, meskipun dalam undang-undang ini telah pula diatur tentang pengalihan kekayaan Yayasan yang bubar, namun bagi sumber daya milik Yayasan yang sifatnya membutuhkan pemerlihaan dan perawatan tidak akan dapat memerlukan waktu yang lama untuk bertahan, sehingga yayasan akan rugi untuk yang kesekian kalinya, dan kerugian Yayasan tersebut pada dasarnya kerugian bagi masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada konsideran mengingat yang mengacu pada Pasal 20, 21 dan 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan antara lain bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-Undangan yang baik maka perlu dibuat Peraturan mengenai Pembentukan

⁹⁰ Kaelan, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, (Yogyakarta : Paradigma, 2015), hlm. 13

⁹¹ Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, (Jakarta : Genta Publishing, 2014), hlm. 229

Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang adalah wadah ditemukannya norma dan pada undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan pada Pasal 2 ayat (1) bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara. Ditematkannya pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 alinea keempat, yaitu bahwa:

"1. Negara berketuhanan yang Maha Esa

1. Kemanusiaan yang adil dan beradap
2. Persatuan Indonesia
3. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, dan
4. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".⁹²

Menempatkan pancasila sebagai dasar dan sebagai ideologi Negara serta sekaligus sebagai dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentang dengan nilai-nilai yang terkandung didalam pancasila.

Penggabungan Yayasan berdasarkan pada prinsip gotong royong, adalah cerminan dari nilai-nilai Pancasila.

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa.

Semua agama menganjurkan untuk senantiasa hidup damai dan rukun dalam kehidupan sehari-hari.⁹³ Penggabungan bertujuan agar suatu Yayasan dapat tetap mencapai maksud dan tujuannya. Penggabungan yang mendasarkan pada asas kerjasama tanpa pamrih. Nilai-nilai filantropi, bekerja tanpa pamrih atau tolong menolong dalam Islam lebih dikenal dengan istilah *ta'awun* dalam al-Qur'an disebut beberapa kali antara lain Al-Maidah : 2, yang artinya "Dan tolong menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan taqwa, dan jangan tolong menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran.." (Q.S Al-Maidah 2).

⁹² Pancasila, Alenia Ke-4 UUD N RI Tahun 2015

⁹³ Zakhiah Daradjat, dkk, **Perbandingan Agama 2**, (Jakarta : Bumi Aksara, 1996), hlm. 143.

Berdasarkan pada karakteristiknya, pendirian Yayasan dari sejak awal ditandai dengan pemisahan kekayaan pendiri, kerelaan pendiri, kerelaan organ tanpa pamrih mengelola yayasan, selain itu sumber kekayaan Yayasan yang berasal sumbangan para donatur, kegiatan-kegiatan itu semata-mata ditujukan untuk kepentingan sosial, keagamaan dan kemanusiaan, dan bukan untuk mengharap imbalan materialis atau kebendaan duniawi. Namun kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan manusia untuk tujuan manusia dengan ZhatNya, sebagai rasio dari manusia bahwa apa yang dilakukan adalah nilai-nilai yang diyakini kebenarannya.

2. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Nilai filantropi Prinsip bisa mencakup segala berbentuk kedermawanan seperti gotong – royong. Dalam gotong royong masyarakat memberikan pertolongan tanpa pamrih (*interest*) tidak mengandalkan atau mengharapkan imbalan, baik sekarang maupun di kemudian hari. Dalam gotong royong ini kepentingan perseorangan terserap ke dalam totalitas kehidupan bersama atas prinsip bahwa dalam kehidupan bersama seseorang harus mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingannya sendiri, dengan tujuan mengupayakan dan menjaga ketertiban, perdamaian, dan kesejahteraan di dalam masyarakat.⁹⁴

Menurut pandangan Herlien Budiono, beliau mengatakan bahwa pada dasarnya tidak seorangpun mau mengikatkan diri secara sukarela untuk melakukan suatu prestasi demi orang lain tanpa imbalan. Namun, dalam kenyataannya bisa juga terjadi bahwa orang-orang mau mengikatkan diri untuk melakukan sesuatu atau memberikan sesuatu tanpa mengharapkan adanya imbalan atau kontra prestasi, baik dalam artian materiil maupun yuridikal. Kontra prestasi juga dapat ditemukan dalam bentuk penilaian normatif atau sosial atau penghargaan non ekonomis. Bahkan, suatu kontra prestasi yang sepadan dianggap telah diberikan bila pihak yang memberikan prestasi dapat mengharapkan menerima sesuatu, misalnya rasa terima kasih, penghargaan atau bantuan di masa depan. Keseimbangan tidak mutlak harus dilandasi perhitungan

⁹⁴ Herlien Budiono, **Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia**, Alih Bahasa Oleh Tistam P. Moeliono, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 192.

untung rugi dalam artian materiil. Namun dari prinsip keseimbangan juga dapat dimengerti dalam artian tercapai atau terpenuhinya semua tujuan dari kontrak, khususnya tujuan tercapainya eksistensi imateriil (*immateriele zijnsmogelijkheid*).⁹⁵

3. Persatuan Indonesia

Filantropi dapat didefinisikan sebagai perbuatan sukarela untuk kemaslahatan umum, mencakup bentuk kedermawanan seperti gotong royong, tolong menolong, kerjasama telah menjadi warisan permersatu bangsa. Gotong royong atau *to help and to support each other* dimaknai sebagai bentuk kerjasama oleh semua dalam rangka tujuan kesejahteraan bersama.⁹⁶ Maka dalam penggabungan Yayasan, selama Yayasan penggabung di dalam menjalankan kegiatannya tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan Anggaran Dasarnya, ketertiban umum dan kesusilaan, sebenarnya tidak perlu ada klaim Yayasan besar atau Yayasan Kecil, karena pada dasarnya dalam penggabungan itu yang terpenting bagaimana kekayaan itu dikelola untuk mencapai tujuannya yaitu mensejahterakan masyarakat.

Keberadaan Yayasan di negeri ini tidak lepas dari kultur masyarakat Indonesia yang memiliki jiwa sosial yang tinggi, dan senantiasa berusaha menjaga kekokohan dan kekuatan bangsa dalam semangat gotong-royong memepererat dan merekatkan persatuan, dengan adanya saling kerjasama dan bahu membahu maka akan terciptalah kasih sayang dan rasa perhatian antar sesama.

4. Kerakyatan

Dalam buku Etika *Nicomachea*, Aristoteles secara khusus berbicara mengenai manusia, Dalam buku ini ia berpendapat bahwa semua kegiatan manusia sebenarnya terarah kepada sesuatu yang baik (kebaikan). Lebih lanjut dia mengatakan bahwa kemungkinan-kemungkinan baik dari manusia tercetus dalam aneka keutamaan. Puncaknya, kebaikan tertinggi yang dituju oleh semua manusia adalah kebahagiaan. Hidup bahagia dengan demikian, menurut

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 348,

⁹⁶ Lukman Ali, at. All, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Cetakan keempat, (Jakarta : Balai Pustaka, 1994), hlm 324.

Aristoteles, adalah hidup menurut keutamaan secara terus-menerus dan mewujudkan kemungkinan-kemungkinan manusiawi yang positif.⁹⁷

Frase pertama dari buku Politics, berbunyi sebagai berikut: Observation shows us, first, that every city (polis) is a species of association, and, secondly, that all associations come into being for the sake of some good - for all men do all their acts with a view to achieving something which is, in their view, a good. It is clear therefore that all associations aim at some good, and that the particular associations which is the most sovereign of all, and includes all the rest, will pursue this aim most, and will thus be directed to the most sovereign of all goods. This most sovereign and inclusive association is the city (or polis), as it is called, or the political association.⁹⁸

Hal yang dapat ditarik dari tulisan Aristoteles tersebut adalah: Pertama, polis adalah suatu bentuk hidup bersama. Kedua, semua bentuk hidup bersama ini terarah kepada pencapaian kebaikan. Ketiga, semua bentuk hidup bersama (termasuk polis) ini terarah kepada kebaikan karena pada dasarnya setiap pribadi itu juga terarah kepada kebaikan. Jika setiap pribadi tertuju kepada pencapaian kebaikan, maka kumpulan tiap pribadi (dalam hal ini polis) pasti juga terarah kepada kebaikan. Keempat, ternyata menurut Aristoteles, polis adalah puncak dari persekutuan hidup bersama, maka tujuan polis adalah mengejar kebaikan yang tertinggi (*most sovereign of all goods*).⁹⁹

Tampak bahwa Aristoteles mengedepankan peran polis dalam pencapaian kebaikan. Baginya manusia adalah *zoon politicon* (binatang yang berpolitik). Artinya, kesempurnaan manusia itu tercetus secara penuh dalam kehidupan polis (hidup bersama orang lain). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kodrat manusia itu sebenarnya terarah kepada pencapaian kebaikan di dalam polis. Ia bukanlah makhluk individual belaka, karena ia selalu memerlukan orang lain.¹⁰⁰

Aristoteles menempatkan polis dalam posisi yang amat istimewa dalam Politics. Baginya polis adalah tempat di mana manusia mengungkapkan kesempurnaannya. Pengertian ini ditarik dari pemahannya yang mengatakan bahwa manusia pada kodratnya adalah *zoon politicon*, sehingga manusia itu makin

⁹⁷ Robert C. Salomon dan Kathleen M Higgins, *Sejarah Filsafat*, (Yogyakarta : Benteng Budaya, 1996), hlm. 47.

⁹⁸ Aristotle, *Politics*, (translated by Ernest Bakker), (Oxford : Oxford University Press, 1995), 125a 1-5,

⁹⁹ Agustinus W. Dewantara, *Alangkah Hebatnya Negara Gotong royong (Indonesia dalam Kacamata Soekarno*, (Yogyakarta : kanisius, 2018), hlm. 59

¹⁰⁰ *Ibid.*

menjadi manusia jika ada dan hidup bersama dengan manusia yang lain. Polislah tempat setiap manusia untuk mengejar kebaikan.¹⁰¹

Buku *Politics* Aristoteles menskematisasikan bagaimana negara itu terbentuk dan bagaimana membentuk negara yang ideal. Negara yang digagas oleh Aristoteles amat berbeda dengan apa yang digagas oleh para filosof lain yang mengatakan bahwa negara adalah suatu bentuk kesepakatan belaka. Aristoteles berpendapat bahwa menurut kodratnya manusia itu hidup dalam polis (negara kota waktu itu). Baginya, tujuan negara adalah untuk menggapai hidup yang baik dalam arti yang sepenuh-penuhnya, yakni pencapaian *bonum commune* (kesejahteraan umum).¹⁰²

Jika polis itu penting, maka secara otomatis diperlukan tata hidup bersama. Untuk itu diperlukan pengaturan yang memungkinkan setiap orang yang ada di dalamnya mengejar keutamaan secara lebih penuh. "*Our purpose is to consider what form of political association is best for people able so far as possible to live as they would wish*".¹⁰³

Mulai dari situlah peran dari politik cukup tampak. Politik menjadi cara agar semua warga yang tergabung dalam polis dapat memanusikan dirinya. Dari situ mulai digagas bagaimana suatu negara kota hendak diatur, sistem apa yang paling cocok digunakan untuk mengayomi semua warga, dan siapa yang berhak untuk memerintah.¹⁰⁴

Jika dibandingkan dengan apa yang dikemukakan Soekarno, apa yang ditulis oleh Aristoteles di atas mempunyai beberapa kemiripan. Senada dengan Aristoteles, negara yang hendak digagas Soekarno adalah perwujudan tertinggi dari hidup manusia untuk meraih kebaikan bersama. Bagi Soekarno, kebaikan bersama ini berisi semangat gotong royong. Bahkan, gotong royong ini sekaligus merupakan fondasi dan sarana menuju pencapaian kebaikan bersama. Atau secara lebih lugas dapat dikatakan, gotong royong inilah puncak *bonum commune* yang dipromosikan oleh Soekarno. Tentu kebaikan buat semua, dan bukan untuk golongan tertentu saja.¹⁰⁵

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani*, (Yogyakarta : Kanisius, 1999), hlm. 180.

¹⁰³ Aristoteles., *Ibid.*

¹⁰⁴ Agustinus W. Dewantara., *ibid.*

¹⁰⁵ *ibid.* hlm. 60

Bonum commune wajib dan harus diusahakan oleh siapa pun. Oleh siapa pun mengacu kepada ruang lingkungannya. Dalam lingkup yang lebih luas, negara misalnya, kesejahteraan umum juga menjadi tujuan yang harus dicapai oleh seluruh warga bangsa. Secara khusus tugas untuk mewujudkan *bonum commune* ini diserahkan dan dilaksanakan oleh negara atau pemerintah yang sedang berkuasa. Merekalah yang mendapat mandat, akan tetapi partisipasi rakyat tetap dibutuhkan.¹⁰⁶

Tampak bahwa negara seutuhnya terarah kepada *bonum commune*. Peraihan *bonum commune* ini dijalankan lewat berbagai program pembangunan. *Commune* artinya siapa saja, tidak pandang usia, derajat, golongan, pangkat, kekayaan, agama, suku, budaya, dan seterusnya. Sehingga salah besar jika mendapat perhatian dalam pembangunan negara menganakemaskan golongan tertentu dan partai tertentu. Pemimpin negara (entah itu presiden atau raja) tidak lagi menjadi milik partai, keluarga, agama, atau golongan tertentu. Apalagi kalau hal itu terjadi pada negara demokrasi yang pemimpinannya dipilih oleh rakyat. Tugas negara lalu adalah mengusahakan *bonum commune* bagi seluruh rakyat.¹⁰⁷

Sekilas tampak bahwa prinsip tersebut khas Barat. Tetapi sebenarnya prinsip *bonum commune* menemui padanannya dengan prinsip gotong royong dan kerukunan dalam etika Jawa yang disitir Soekarno. Sebagaimana politik Aristotelian yang juga menghormati hak individu, prinsip gotong royong juga demikian halnya, meskipun dengan cara yang sedikit berbeda. Perbedaan antara keduanya terletak pada kesadaran yang tajam tentang hak manusia dalam arti yang tradisional dalam Etika Jawa. Di sinilah sistem gotong royong dengan mengutamakan musyawarah/mufakat menjadi pemecah kebuntuan.¹⁰⁸

Pengedepanan kesejahteraan umum dan gotong royong bisa dicapai lewat dialektika musyawarah-mufakat. Kesadaran inilah yang dewasa ini perlu dikembangkan dalam menggagas kehidupan politik Indonesia dewasa ini. Pencapaian tujuan politik dengan mengedepankan kekerasan dan tipu muslihat

¹⁰⁶ *ibid.* hlm. 60-61

¹⁰⁷ *ibid.* hlm. 61

¹⁰⁸ *ibid.*

dengan demikian tidak pantas lagi dikedepankan dalam era demokrasi Indonesia dewasa ini.¹⁰⁹

Sege nap usaha bernegara dengan demikian harus senantiasa memajukan kesejahteraan bersama dibanding kesejahteraan pribadi/golongan, dan hal itu dilakukan dengan cara menjunjung tinggi nilai-nilai kerukunan lewat gotong royong. Sungguh suatu referensi atas filsafat Barat yang rasional, sekaligus suatu pijakan yang khas Indonesia.¹¹⁰

Gotong royong merupakan wujud kebersamaan suatu masyarakat, sedangkan kebersamaan adalah salah satu hakikat kemanusiaan. Pandangan Aristoteles, yang sering dijadikan sebagai acuan, bahwa manusia adalah *zoon politicon* atau makhluk sosial, jelas tidak bisa dipungkiri. Landasan ontologisnya jelas, manusia pada dasarnya mempunyai kesamaan. Tanpa kesamaan, manusia tidak bisa hidup bersama dan tidak bisa berkomunikasi.¹¹¹ Dalam Yayasan ada sistem musyawarah. Musyawarah berasal dari kata syura yang mengandung makna bahwa dalam proses musyawarah itu setiap orang yang terlibat mempunyai hak suara yang sama. Pertimbangan utama dalam suatu musyawarah adalah kepentingan bersama.

Musyawarah secara etimologi atau dari akar katanya, berasal dari teks Al-Qur'an, antara lain disebut di dalam Surat As-Syura (Q.S. 42:38). Isi teks ayat tersebut kurang lebih sebagai berikut : "Dan (bagi) orang-orang yang menyambut seruan Tuhannya, dan mendirikan shalat, sedang tentang urusan mereka, mereka (memutuskan) dengan musyawarah diantara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka."¹¹² Landasan musyawarah adalah hikmah dan bukan kepentingan pribadi, hal ini ditegaskan pula oleh Al Qur'an Surat Al-Nahl (Q.S. 16:125) yang artinya kurang lebih berbunyi sebagai berikut : "Serulah (manusia) kepada jalan Tuhanmu dengan hikmah dan pengajaran yang baik, dan berdebatlah dengan mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu, Dialah yang lebih mengetahui siapa yang sesat dari jalan-Nya dan Dialah yang lebih mengetahui siapa yang mendapat petunjuk." Ajaklah manusia kepada jalan Tuhanmu

¹⁰⁹ *ibid.* hlm. 62

¹¹⁰ *ibid.*

¹¹¹ Agustinus W. Dewantara., *ibid.* hlm. 62

¹¹² M. Dawam Rahardjo, *Eksiklopedi Al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*, (Jakarta : Paramadina, 1996), hlm. 443

(kebenaran) dengan hikmah (bijaksana, ilmu pengetahuan) dan anjuran yang baik. Dan lakukanlah diskusi dengan mereka dengan metode yang baik pula.”

Musyawarah tidak dilandasi oleh kepentingan kelompok tertentu atau kelompok mayoritas, seperti diungkapkan oleh Mutawalli bahwa : “dalam Islam, mayoritas jumlah bukanlah kriteria kebenaran, karena Al Qur’an menolak gagasan itu.” dasar pendapat Mutawalli adalah Surat Al-An’am (Q.S. 6:116) sebagai berikut : “Apabila engkau mengikuti kebanyakan orang (mayoritas-pen) di muka bumi, mereka akan membawa engkau ke jalan yang menyimpang dari jalan Allah.” Sistem musyawarah di tegaskan pula dalam sila ke empat dari Pancasila. Hal ini juga yang dikembangkan dalam norma hukum – norma hukum dalam UU Yayasan.

5. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Menurut Driyarkara Pancasila sebagai filsafat hidup dan Pancasila sebagai dasar negara memiliki makna :¹¹³

“Dalam Pancasila sebagai filsafat hidup (*Weltanschauung*): Perikemanusiaan diambil dalam arti yang seluas-luasnya, sedang sebagai dasar negara Perikemanusiaan terutama berarti internasionalisme. Dalam Pancasila sebagai filsafat hidup (*Weltanschauung*) : Keadilan Sosial diambil dalam arti yang seluas-luasnya, harus dilakukan dalam semua kerja sama manusia, sedang sebagai dasar negara mempunyai arti yang khusus, yaitu Keadilan Sosial seperti yang harus dijelmakan oleh negara. Demikian juga Demokrasi dalam filsafat hidup (*Weltanschauung*) berarti bahwa tiap-tiap kesatuan-karya harus melaksanakan Demokrasi, sedangkan sebagai dasar negara Demokrasi mempunyai arti yang tertentu pula, yaitu cara menegara. Juga Kebangsaan, dalam rumusan filsafat dan dalam undang-undang negara artinya tidak tepat sama. Dalam filsafat hidup Kebangsaan dinyatakan bahwa manusia itu dilahirkan dan dicap oleh tanah airnya (bangsanya), dan bahwa cap itu harus dijadikan dasar dalam tingkah laku kita, terutama dalam membentuk kesatuan-karya. Dalam undang-undang negara, Kebangsaan mempunyai arti yang khusus, yaitu kesatuan yang sudah ada, yang kita sebut bangsa, itu harus menjadi landasan menegara. Demikian juga halnya dengan sila Ketuhanan”.

Filantropi menggambarkan secara filosofis manusia dan bangsa Indonesia. Filantropi mengandaikan pengakuan akan yang lain (manusia dan Tuhan), filantropi dalam wujud gotong royong ada nilai-nilai kebersamaan, kerja

¹¹³ N. Driyarkara, *Pancasila dan Religi Mencari Kepribadian Nasional*, Jakarta, 1974, hlm. 859-860 dalam *Ibid.* hlm. 45

sama demi keadilan, dan musyawarah. Driyarkara kemudian menguraikan manusia dan bangsa Indonesia yang bergotong-royong ini menjadi lengkap secara ontologis, epistemologis, dan aksiologis:

“Sebagai dalil filsafat, Pancasila dapat dijelaskan sebagai berikut :¹¹⁴

- 1) Aku manusia mengakui bahwa adaku itu merupakan ada-bersama-dengan-cinta-kasih, yang disebut perikemanusiaan.
- 2) Perikemanusiaan itu harus kujalani dalam bersamasama menciptakan, dan menggunakan barang dunia demi keadilan sosial.
- 3) Perikemanusiaan harus kulaksanakan juga dalam masyarakat. Aku manusia niscaya masyarakat..., dan berdemokrasi.
- 4) Perikemanusiaan harus juga kulaksanakan dalam hubunganku dengan kesatuan.... Kesatuan yang besar itu, tempat aku pertama harus melaksanakan perikemanusiaan, disebut dengan Kebangsaan.
- 5) Aku mengakui bahwa adaku itu ada bersama, serba terhubung, serba tersokong, serba tergantung. Jadi adaku tidak sempurna, tidak atas kekuatan sendiri. Jadi adaku bukanlah sumber dari adaku.... melainkan kepada Yang Mutlak, Sang Maha-ada... itulah Tuhan Yang Maha Esa”

Berdasarkan pada nilai-nilai filantropi yang memiliki cakupan kedermawanan yang cukup luas sebagaimana di atas, maka ruang lingkup kewajiban yang lahir dari penerapan nilai-nilai filantropi dalam konsep penggabungan Yayasan yaitu :

1. Bahwa nilai-nilai yang terkandung pada kosep badan hukum Yayasan sebagaimana tercermin dalam UU Yayasan tersirat nilai filantropi, wujud hubungan antara masyarakat golongan ekonomi kuat, dengan masyarakat ekonomi golongan lemah, dalam hubungan hakikinya sebagai manusia, untuk menggapai hidup yang baik dalam arti yang sepenuh-penuhnya, yakni pencapaian *bonum commune* (kesejahteraan umum).
2. Penggabungan sebuah konsep yang dipenuhi dengan nilai-nilai fiantropi dalam cakupannya berbentuk kejasama tanpa pamrih, yang memiliki makna bersatunya seluruh organ Yayasan yang menggabung dan Yayasan yang menerima penggabungan, atau bersatunya seluruh Yayasan yang meleburkan diri untuk bekerja bersama-sama mengurus dan mengelola

¹¹⁴ N. Driyarkara, 2006, hlm. 856-857, dalam *Ibid.* hlm. 47-48

seluruh asset Yayasan menjadi lebih baik sebagai upaya tercapainya maksud dan tujuan Yayasan. Dengan kata lain bahwa penggabungan Yayasan membawa konsekuensi beralihnya organ Yayasan penggabung untuk menjadi bagian dari organ Yayasan Penerima penggabungan, dan bersama-sama mengurus mengelola Yayasan hasil penggabungan untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan.

Prinsip kerjasama tanpa pamrih dalam mengatur organ Yayasan hasil penggabungan juga dapat dijadikan sebagai batu uji untuk menilai apakah suatu Yayasan dalam melakukan penggabungan telah sesuai dengan hakikat Yayasan, ataukah penggabungan merupakan bentuk lain dari pengalihan penguasaan Yayasan kepada pihak lain atau dalam bisnis disebut (*akuisisi*). Yang mana akuisisi terhadap Yayasan dilarang dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Yayasan.

Nilai filantropi dalam bentuk Asas gotong royong juga digunakan di dalam menentukan struktur organ pada Yayasan yakni Pembina, Pengurus dan Pengawas. Untuk menentukan struktur organ Yayasan tersebut dapat di gunakan keadilan proporsional atau keadilan distributif. Dalam ketentuan Pasal 28 ayat (3) menyatakan, bahwa yang dapat diangkat menjadi anggota Pembina yaitu orang perseorangan sebagai pendiri Yayasan dan /atau mereka yang berdasarkan keputusan rapat anggota Pembina dinilai memiliki dedikasi yang tinggi untuk mencapai maksud dan tujuan Yayasan. Sedangkan untuk mengangkat pengurus Yayasan dan Pengawas Yayasan diangkat oleh Pembina dengan berdasarkan pada keputusan rapat Pembina. Sebagaimana hal ini diatur dalam Pasal 32 ayat (1) dan Pasal 44 ayat (1) UU Yayasan.¹¹⁵

5.1.2.4. Prinsip Keterbukaan dan Akuntabilitas dalam Penggabungan Yayasan

Yayasan merupakan badan hukum yang lahir karena pemisahan kekayaan dari pendirinya. Kekayaan tersebut selanjutnya menjadi milik dan sebagai kekayaan awal dari Yayasan. Yayasan juga memperoleh sumber

¹¹⁵ Lihat Pasal 32 ayat (1) menyatakan : "Pengurus Yayasan diangkat oleh Pembina berdasarkan keputusan rapat Pembina untuk jangka waktu 5 (lima) dan dapat diangkat kembali." dan Pasal 44 ayat (1) UU Yayasan : "Pengawas Yayasan diangkat oleh Pembina berdasarkan rapat Pembina untuk jangka waktu selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali."

kekayaan dari menghimpun dana dari masyarakat yang berupa sumbangan, hibah, hibah wasiat, wakaf, dan dapat memperoleh kekayaan kegiatan usaha yang dilakukan oleh Yayasan.

Yayasan selain terdiri atas kekayaan dan tujuan sebagaimana diatas, Yayasan memerlukan organisasi untuk mencapai tujuan pendiriannya, serta membutuhkan orang sebagai Pengurus dan pengelola organisasi Yayasan. Dalam UU Yayasan diatur tiga organ yang Pembina, Pengurus dan Pengawas. Tiga organ inilah yang mempunyai tanggung jawab dan kewenangan dalam pengelolaan Yayasan agar tujuan tercapai sesuai dengan maksud dan pendiriannya.

Oleh karakteristik Yayasan sebagaimana diuraikan di atas, menuntut prinsip keterbukaan dan akuntabilitas bagi organ Yayasan dalam menyelenggarakan Yayasan kepada masyarakat. Prinsip-prinsip ini juga yang mendasari norma hukum yang mengatur tentang badan hukum Yayasan. Pengelolaan Yayasan bertumpu pada prinsip ini memiliki kaitan dengan upaya penyalahgunaan lembaga Yayasan. Oleh karena itu prinsip keterbukaan dan prinsip akuntabilitas di dalam menyelenggarakan Yayasan adalah suatu keniscayaan.

Prinsip keterbukaan atau disebut prinsip transparansi merupakan bagian dari empat prinsip utama yang ada di dalam *Good Corporate Governance* (GCG) yang memiliki arti sebagai pengelolaan perusahaan yang baik. GCG merupakan konsep yang menyangkut struktur perusahaan, pembagian tugas, pembagian kewenangan dan pembagian beban tanggung jawab dari masing-masing unsur perusahaan.¹¹⁶ Prinsip ini merupakan syarat untuk sempurnanya pertanggungjawaban kerja lebih terjamin validitas dan akurasi pembuktiannya.¹¹⁷ Prinsip transparansi menyatakan bahwa kerangka pengelolaan Yayasan harus dapat memastikan bahwa pengungkapan informasi yang akurat atau tepat berkaitan dengan materi yang menyangkut kegiatan mencapai maksud dan tujuan Yayasan dan kegiatan badan usaha dari Yayasan tersebut.¹¹⁸

¹¹⁶ Indra Surya dan Ivan Yustiavanda, *Penerapan Good Governance*, (Jakarta : Fakultas Hukum UI, 2006).

¹¹⁷ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, (Bandung : Mandar Maju, 2007), hlm. 72

¹¹⁸ Sondang P. Siagian, *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2002), hlm. 24

Akuntabilitas merujuk kepada pertanggungjawaban seseorang kepada pihak yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban. Adanya pertanggungjawaban tersebut merupakan bentuk transparansi kegiatan yang dilakukan maupun segala kebijakan yang dilaksanakan. Akuntabilitas tidak hanya sebatas mempertanggungjawabkan hasil secara tulisan melalui laporan secara periodik, namun pelaksanaannya secara nyata. Akuntabilitas merupakan wujud tanggungjawab penerima amanah kepada pemberi amanah.

Akuntabilitas merupakan aktivitas Yayasan sebagai bentuk pertanggungjawaban Yayasan kepada masyarakat terlihat dari sejauh mana transparansi penyelenggaraan pelayanan publik. Bagi Yayasan yang menyelenggarakan kegiatan di bidang pendidikan tinggi, mengambil peran penting dalam terlaksananya lembaga Perguruan Tinggi yang akuntabel oleh karenanya akuntabilitas terkait dengan segala aktivitas Yayasan. Seperti yang dikemukakan Mulgar dan Uhnur, akuntabilitas merupakan konsep yang terkait dengan aktivitas *governance* yaitu dengan upaya untuk membentuk dan mempertahankan bentuk tatanan pemerintahan dalam konteks sosial.¹¹⁹

Menurut Tuner dan Hulme dikutip oleh Surjadi, tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban vertikal.¹²⁰ Maka akuntabilitas juga mengandung pengertian sebagai pemberian informasi dan pengungkapan aktivitas dan kinerja finansial Yayasan kepada masyarakat dan juga kepada Pembina Yayasan dengan laporan tersebut. Yayasan juga harus menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Akuntabilitas melambangkan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kesuksesan atau kegagalan atas pelaksanaan tugas organisasi dalam mencapai tujuan – tujuan serta sasaran-sasaran yang telah ditetapkan, melalui suatu instrument pertanggungjawaban secara periodik.

Pada penggabungan Yayasan, maka ruang lingkup kewajiban yang lahir dari penerapan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas meliputi 2 (dua) hal yaitu :

¹¹⁹ Manggaukang Raba, **Akuntabilitas, Konsep dan Implementasi**, (Malang : Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2006), hlm. 14

¹²⁰ Surjadi, **Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik**, (Bandung : Refika Aditama, 2009), hlm. 128

1. isi perjanjian penggabungan, dan
2. prosedur perjanjian penggabungan.

Ruang lingkup kewajiban prosedur perjanjian dan penggabungan dimaksud meliputi :

- a. Prosedur penggabungan Yayasan, yaitu memberikan kesempatan kepada pihak – pihak yang terkait yang keberatan dengan dilakukannya penggabungan Yayasan.
- b. Penyediaan prosedur upaya penyelesaian hak dan kewajiban bagi pihak – pihak yang keberatan atas diselenggarakannya penggabungan Yayasan.

Prinsip keterbukaan dan prinsip akuntabilitas juga merupakan mekanisme yang digunakan untuk memberi perlindungan bagi para pihak yang terkait dengan kegiatan badan usaha Yayasan.

Prinsip keterbukaan dalam proses penggabungan Yayasan akan memudahkan para pihak yang terkait dengan penggabungan tersebut menenjadi tahu, dan dapat melakukan tindakan apa yang semestinya harus dilakukan, sehingga mereka tidak dirugikan dengan adanya penggabungan tersebut.

Prinsip ini selain memberi perlindungan kepada pihak – pihak yang berkepentingan dengan diadakannya penggabungan, juga diperlukan bagi kepentingan melindungi asset Yayasan, yaitu untuk mencegah terjadinya praktik kolusi yang dapat merugikan Yayasan. Kedua prinsip ini juga sebagai kontrol dalam pembentukan dan pelaksanaan perjanjian.

Dalam fungsi kontrol, prinsip keterbukaan tidak saja berlaku bagi pihak – pihak yang memiliki keterkaitan langsung dengan Yayasan namun juga bagi para dontur, bagi Pemerintah dan bagi masyarakat luas. Dengan demikian prinsip keterbukaan ini perlu dilakukan dalam 2 (dua) tahap, yaitu : 1). Pada saat rencana penggabungan telah mendapat persetujuan dari masing-masing Pembina, dan 2). Setelah penggabungan selesai dilakukan atau setelah mendapat pengesahan dari Pemerintah (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia).

5.1.3. Pengaturan Penggabungan Yayasan Yang Berkeadilan

Istilah pengaturan berasal dari kata atur yang merupakan kata kerja yang memiliki arti 1. Disusun baik-baik (rapi, tertib), 2. Berbaris rapi antre,

sedangkan istilah "pengaturan" diartikan proses, cara, perbuatan mengatur.¹²¹

Menurut beberapa ahli hukum "aturan" merupakan satu pokok bahasa yang merupakan pengertian dari kata "norma" atau "kaidah". Menurut kamus bahasa Indonesia kata "norma" diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu.¹²² Sementara kata "kaidah" di dalam kamus ini berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil.¹²³

Pengertian kata "norma" secara etimologi adalah berasal dari bahasa Latin dengan kata *nomos* yang berarti nilai. Sedangkan kata "kaidah" berasal dari bahasa Arab yaitu "*qo'idah* yang berarti ukuran atau nilai pengukur."¹²⁴

Kata norma dan kaidah menurut beberapa ahli hukum dianggap sinonim dan keduanya digunakan secara bersamaan. Menurut Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.¹²⁵ Maria Farida, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.¹²⁶ Sedangkan menurut Hans Kelsen, norma adalah "*..... that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*" (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu).¹²⁷

Sudikno Mertokusumo, mengartikan kaidah sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi, atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.¹²⁸

¹²¹ <https://kbbi.web.id/atur> diakses pada tanggal 10 Mei 2019

¹²² Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, **Kamus Bahasa Indonesia**, (Jakarta, 2008), hlm. 1007

¹²³ **Ibid.** 615

¹²⁴ Jimmly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), hlm. 1

¹²⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, **Perihal Kaidah Hukum**, (Bandung : Alumni, 1982), hlm. 14

¹²⁶ Maria Farida Indrati S, **Ilmu Perundang - undangan**, (Jakarta : Kanisius, 1998), hlm. 14

¹²⁷ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, **Teori dan Pengujian Peraturan Perundang – undangan**, (Bandung : Nusa Media, 2011), hlm. 15.

¹²⁸ Sudikno Mertokusumo, **Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)**, (Yogyakarta : Liberty, 2006), hlm. 11.

Jimly Asshiddiqie mengartikan norma atau kaidah merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.¹²⁹

Berdasar dari segi tujuannya norma hukum bertujuan kepada cita kedamaian hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian, keadilan dan kebergunaan.¹³⁰

Dengan demikian dalam sub bab ini, menguraikan cara mengatur kaidah atau norma hukum penggabungan Yayasan berdasarkan konsep penggabungan dalam suatu aturan untuk dijadikan pedoman, memberi makna dan gambaran tentang ukuran atau batas-batas antara makna penggabungan Yayasan serta memberikan suatu gambaran yang benar tentang cara-cara operasionalnya. Sebagaimana menurut Lon L. Fuller dengan memberikan gambaran karakteristik hukum berdasarkan prinsip-prinsip yang mendasari dapat memperjelas konsep hukum yang akan dikemukakan.

Berdasarkan dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga yaitu

1). Norma hukum berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati, 2). Norma hukum berisi larangan, dan 3). Norma hukum berisi perkenan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.¹³¹ Sementara menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, norma hukum memiliki sifat antara lain :¹³² 1). Bersifat imperatif. Yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan; 2). Bersifat fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi. Sifat imperative dalam norma hukum disebut juga dengan peraturan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op., Cit.*, hlm. 3

¹³⁰ *Ibid.* hlm. 3

¹³¹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Op., Cit.*, hlm. 16

¹³² Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Op., Cit.*, hlm. 49

yang menambah (*aanvullendrecht*). Terkadang terdapat pula mengatur norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur.¹³³

Penggabungan Yayasan sebagai upaya mengatasi ketidak mampuan suatu Yayasan dalam menyelenggarakan kegiatannya berdasarkan isi norma hukum merupakan peraturan campuran (imperatif dan fakultatif), penggabungan Yayasan dapat terjadi karena kehendak organ Yayasan, maka isi norma hukum tersebut bersifat mengatur. Namun pada saat penggabungan di kehendaki oleh organ Yayasan, maka isi norma hukum tersebut memiliki sifat imperatif yang harus ditaati.

Hasil penelitian tentang konsep penggabungan, bahwa keduanya memiliki makna yang berbeda. Dengan karakteristik masing-masing sebagai berikut :

1. Penggabungan Yayasan

Penggabungan adalah perbuatan hukum dengan bergabungnya satu Yayasan atau lebih kepada Yayasan lain yang mengakibatkan beralihnya karena hukum semua aktiva dan pasiva dari Yayasan yang menggabungkan diri kepada Yayasan yang menerima penggabungan dan Yayasan yang menggabungkan diri bubar karena hukum tanpa diperlukan likuidasi.

Penggabungan membawa konsekuensi pada Yayasan yang menggabungkan diri berakhir status badan hukumnya atau bubar, sementara pada sisi lain ada pihak-pihak diluar Yayasan yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan usaha yang didirikan oleh Yayasan, sehingga penggabungan Yayasan penting untuk mendapatkan persetujuan Menteri. Dengan persetujuan Menteri ini maka masyarakat akan terlindungi. Persetujuan oleh menteri di dalam melakukan penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi tidak hanya berasal dari Menteri Hukum dan Hak asasi manusia namun juga oleh menteri yang membidangi bidang pendidikan Tinggi, Yayasan Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Oleh karena itu ketentuan Pasal 60 ayat (1) harus dirubah dan diganti sebagai norma hukum yang berbunyi sebagai berikut : "penggabungan Yayasan wajib mendapat persetujuan menteri, dengan melampirkan Akta penggabungan Yayasan dan Anggaran Dasar Yayasan".

Menambah butir persyaratan penggabungan dalam pasal 57 ayat (2), tentang syarat penggabungan, hal ini untuk memberi jaminan kepastian hukum

¹³³ Jimmly Asshididie, *Op., Cit.*, hlm. 4.

bagi eksistensi Yayasan penggabung yang harus tunduk pada Yayasan penerima penggabungan, maka harus ditambahkan syarat penggabungan sebagai berikut :

“Yayasan penerima penggabungan adalah Yayasan yang sehat baik segi manajemen dan keuangan.” Sehingga penambahan butir ayat baru tersebut dalam Pasal 57 ayat (2), berbunyi sebagai berikut : “Penggabungan Yayasan dapat dilakukan dengan syarat sebagai berikut :

- a. Ketidakmampuan Yayasan melaksanakan kegiatan usaha tanpa dukungan Yayasan lain
- b. Yayasan yang menerima penggabungan dan yang bergabung kegiatannya sejenesi.
 - b1. Yayasan penerima penggabungan adalah Yayasan yang sehat baik segi manajemen dan keuangan
- c. Yayasan yang menggabungkan diri atau Yayasan yang meleburkan diri tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan Anggaran Dasarnya, ketentuan umum, dan kesusilaan.
- d. penggabungan Yayasan wajib dilakukan dengan memperhatikan kepentingan:
 - 1). Seluruh Karyawan Yayasan;
 - 2). Pihak – pihak yang memiliki hubungan dengan badan usaha milik Yayasan.

5.2. Pengaturan Penggabungan Yayasan Sebagai Badan Penyelenggara Pendidikan Tinggi

Pasal bab terdahulu telah dibahas, bahwa antara Yayasan dalam kedudukannya sebagai badan penyelenggara pendidikan tinggi, seharusnya memiliki hubungan keterkaitan dengan materi muatan yang ada di dalam UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, yakni memiliki hubungan keterkaitan dengan pengaturan tentang Pendirian, Perubahan dan Pencabutan izin,¹³⁴ dan setelah melalui pembahasan RUU Perguruan Tinggi ini disahkan menjadi UU RI No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, tentang pendirian, perubahan, dan pencabutan izin ini diatur dalam Bab IV bagian ketiga istilah “Pendirian Perguruan Tinggi”.

¹³⁴ Naskah akademik RUU Perguruan Tinggi

Antara UU Yayasan dengan UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, belum ada keselarasan dalam pengaturan penggabungan, yang secara luas di atur dalam UU RI No. 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dengan istilah “perubahan perguruan tinggi”. Oleh karenanya perlu adanya proses harmonisasi hukum. Harmonisasi peraturan perundang - undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang - undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang - undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang - undangan yang baik.¹³⁵

Tentang keterkaitan dengan penentuan materi suatu undang-undang A. Hamid S. Attamimi menyebut istilah penyinkronisasian. “Sinkronisasi hukum adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang - undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang - undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplemerter), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Yang menjadi tujuan kegiatan sinkronisasi agar dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif”.¹³⁶

Tentang sinkronisasi yang berkaitan langsung dengan penentuan materi suatu undang-undang, menurut penjelasan A. Hamid S. Attamimi adalah sebagai berikut :¹³⁷

“materi muatan sebuah peraturan perundang - undangan negara dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang - undangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya dan di Belanda soal-soal politiklah yang menentukan lingkup materi wet, karena itu tidak dapat ditentukan batas-batasnya. Penyinkronisasian suatu peraturan perundang - undangan, dalam hal ini undang-undang

¹³⁵ Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, (Surakarta : Universitas Sebelas Maret).

¹³⁶ <http://www.penataanruang.net/ta/lapan04/P2/SingkronisasiUU/Bab.4.pdf>

¹³⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan* (Jakarta : Fakultas Hukum UI, 1993), hlm. 119

ditentukan oleh penentuan batas materi muatan undang-undang dimaksud.”

Pembentukan undang - undang bilamana ditinjau dari aspek substansialnya, pada dasarnya berkaitan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan perundang - undangan yang memuat asas-asas dan kaidah hukum sampai dengan pedoman perilaku konkret dalam bentuk aturan-aturan hukum.¹³⁸ Lebih lanjut aspek materiil ini berkenaan dengan pembentukan struktur, isi dan penentuan jenis kaidah hukum yang akan dirumuskan dalam peraturan perundang – undangan. Sedangkan aspek formal berkaitan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang- undangan yang berlangsung terutama diarahkan pada upaya pemahaman terhadap metode, proses dan teknik perundang – undangan.¹³⁹

Aspek materiil dan aspek formal ini saling berhubungan secara timbal balik dan dinamis. Aspek materiil yang memuat jenis-jenis kaidah memerlukan aspek formal agar pedoman-pedoman perilaku yang hendak direalisasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan atau dikonkretkan memiliki legitimasi dan daya laku efektif dalam realitas kehidupan masyarakat.¹⁴⁰ Demikian sebaliknya dimana sebah produk perundang-undangan yang dihasilkan melalui aspek formal/ prosedural yang terdiri dari metode, proses dan teknik perundang-undangan sampai menjadi aturan hukum positif agar mempunyai makna serta mendapat respek dan pengakuan yang memadai dari pihak yang terkena dampak pengaturan tersebut memerlukan landasan dan legitimasi dari aspek materiil/ substansial.¹⁴¹ Melalui proses sinkronisasi materi muatan Undang-Undang akan mendukung pelaksanaan harmonisasi sehingga dapat mencegah terjadinya pengaturan ganda dan pertentangan norma antar berbagai Undang-Undang.

Sinkronisasi terhadap peraturan perundang - undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara meliputi : 1) sinkronisasi vertikal dan 2). Sinkronisasi horizontal. Sinkronisasi vertikal adalah sinkronisasi peraturan perundang -

¹³⁸ Yuliandri, **Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik**, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009), hlm.222.

¹³⁹ *Ibid.* hlm. 222

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.* hlm. 223

undangan dengan peraturan perundang - undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang - undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Berdasarkan Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Disamping harus memperhatikan hirarkhi peraturan perundang-undangan, dalam sinkronisasi vertikal, harus diperhatikan pula tentang kronologis mengenai tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan tersebut. Sinkronisasi secara vertikal ini bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundangan-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

Sinkronisasi Horisontal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang sama. Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Pada sinkronisasi horisontal ini juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu dilakukan sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya suatu peraturan perundang-undangan terkait. Sinkronisasi horisontal ini bertujuan untuk menggungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu memiliki keserasian secara horisontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

Apabila terdapat dua atau lebih peraturan perundang - undangan yang ngengatur mengenai hal yang sama, akan berlaku asas atau prinsip peraturan

perundang - undangan. Setidaknya ada 4 (empat) asas atau prinsip peraturan perundang - undangan yaitu :

1. *Lex superior derogate legi inferiori.*

Asas ini mengandung makna, peraturan perundang - undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang - undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang - undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang - undangan tingkat yang lebih rendah.

2. *Lex specialis derogate legi generalis.*

Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogate legi generalis* yaitu : a) ketentuan - ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut. Ketentuan - ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan - ketentuan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dadang dan Kitab Undang - Undang Hukum Perdata sama - sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

3. *Asas lex posterior derogate legi priori.*

Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lebih lama. Asas *lex posterior derogate legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru. Asas ini meuat prinsip-prinsip : a.) aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama; b). aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama. Asas ini antara lain dimaksud mencegah dualism yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan adanya Asas *lex posterior derogate legi priori* ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang - undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku.

4. Asas legalitas, bahwa peraturan perundang - undangan tidak dapat berlaku surut.

Analisis Sinkronisasi secara horizontal dilakukan antara UU Yayasan dengan UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi. Sinkronisasi tersebut dikaitkan dengan beberapa aspek pengaturan yang serupa yaitu :

Ketentuan pasal 60 ayat (6), yang mengatur tentang perubahan atau pencabutan izin PTS dilakukan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan, dengan ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan 60 ayat (1) UU Yayasan yang mengatur tentang penggabungan.

Pada pembahasan bab terdahulu, temuan hasil analisis bahwa kata “perubahan Perguruan Tinggi” merupakan norma hukum yang memiliki fungsi pengaturan (*regeling*), karena pada perubahan dalam konteks perguruan tinggi memiliki makna yang lebih luas. Perubahan Perguruan Tinggi memiliki makna sebagai berikut :

1. Perubahan perguruan tinggi berdasarkan pada bentuknya dapat dibedakan sebagai berikut :

a). Perubahan bentuk

bentuk perguruan tinggi berdasarkan ketentuan Pasal 59 UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, terdiri atas : universitas, intitut, sekolah tinggi, politeknik, akademi, akademi komunitas.

b). Perubahan nama,

nama perguruan tinggi adalah kata atau frasa yang teletak setelah nama bentuk Perguruan Tinggi. adapun nama bentuk perguruan tinggi bukan bagian dari nama perguruan tinggi yang bersangkutan. Misalnya Universitas Gresik, dapat diurai sebagai berikut :

- Universitas (nama bentuk perguruan tinggi)
- Gresik (kata yang merupakan nama perguruan tinggi)

Perubahan nama perguruan tinggi adalah perubahan kata atau frasa yang merupakan nama Perguruan Tinggi, bukan perubahan nama bentuk Perguruan Tinggi. Perubahan nama Perguruan Tinggi dapat karena nama Perguruan Tinggi dipandang tidak atau kurang sesuai dengan visi Perguruan Tinggi, atau nama yang lama dirasa kurang membawa popularitas perguruan tinggi. perubahan nama Perguruan Tinggi dilakukan dengan berdasar pada Pasal 36 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara, dan lagu kebangsaan, perubahan nama Perguruan Tinggi wajib menggunakan bahasa Indonesia.

c). Perubahan lokasi perguruan tinggi.

Perubahan lokasi perguruan tinggi dari suatu tempat ke tempat lain dalam wilayah negara Republik Indonesia. Perubahan lokasi Perguruan Tinggi ini dapat karena alasan : 1). Lahan dimana lokasi perguruan tinggi swasta sebelumnya telah berakhir atau diakhiri masa sewanya. Sehingga badan penyelenggara harus pindah ke lokasi lain, atau badan penyelenggara telah memiliki lahan sendiri sehingga perguruan tinggi di pindahkan ke lokasi milik sendiri. 2). Pertumbuhan jumlah lokasi mahasiswa sehingga lokasi perguruan tinggi yang semula sudah tidak memenuhi syarat sesuai ketentuan peraturan perundang - undangan sehingga dilakukan pemindahan. 3). Keputusan Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk mengubah peruntukan lahan yang digunakan untuk kampus perguruan tinggi. 4). Pindah lokasi untuk mendekatkan perguruan tinggi pada calon mahasiswa. 5). Upaya memperluas sarana perguruan tinggi.

2. Perubahan Perguruan Tinggi berdasarkan dari penyebab terjadinya, dapat dibedakan menjadi, 2 (dua) yaitu : perubahan karena kepentingan internal badan penyelenggara dan karena kepentingan eksternal badan penyelenggara.

a). Kepentingan internal Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi,

- Perubahan Perguruan Tinggi karena pengembangan Perguruan Tinggi berupa penambahan jumlah program studi yang kemudian juga diikuti perubahan bentuk perguruan tinggi.
- Merubah nama atau merubah lokasi karena kepentingan internal badan penyelenggara Perguruan Tinggi

b). Kepentingan eksternal Perguruan Tinggi.

Perubahan ini dapat karena berlakunya suatu ketentuan dalam peraturan perundang – undangan, dan karena ada penggabungan perguruan tinggi dari badan penyelenggara lain dari beberapa badan penyelenggara pendidikan.

Perubahan karena ketentuan peraturan perundang - undangan, dapat terjadi karena penyelenggaraan program studi yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan sehingga dilakukan pencabutan izin atau penutupan izin penyelenggaraan program studi

sehingga mempengaruhi pada bentuk perguruan tinggi yang ikut berubah.

Perubahan eksternal juga dapat terjadi karena penggabungan badan penyelenggara pendidikan tinggi, sehingga dapat mempengaruhi pada perubahan bentuk perguruan tinggi, perubahan lokasi atau perubahan nama.

Dengan demikian, perubahan Perguruan Tinggi harus diatur di dalam ayat yang berdiri sendiri, Karena perubahan perguruan tinggi merupakan konsep besar yang meliputi perubahan bentuk, nama, lokasi, badan penyelenggara, yang mana perubahan Perguruan Tinggi dapat terjadi pada perguruan tinggi swasta maupun perguruan tinggi negeri.

Ketentuan Pasal 60 ayat (6) UU No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, berdasarkan hasil penelurusan yang telah penulis lakukan, ketentuan ini merupakan satu-satunya yang mengatur tentang perubahan di tingkat undang-undang. Dengan kalimat "perubahan atau pencabutan izin PTS dilakukan oleh menteri...." mengandung arti bahwa perubahan atau pencabutan izin hanya akan terjadi pada PTS, namun sebenarnya perubahan juga bisa terjadi pada perguruan tinggi yang didirikan oleh Pemerintah. Selain itu bahwa terbukti berdasar pada hasil penelusuran dalam rapat pembahasan RUU Pendidikan Tinggi, norma hukum ini menurut pembuat undang-undang memiliki satu makna yaitu perubahan yang mengarah pada pencabutan izin perguruan tinggi swasta yang melanggar ketentuan peraturan perundang - undangan. Maka saya berpendapat bahwa ketentuan ini yang diatur setingkat undang-undang justru memiliki makna pendiskriminasian terhadap perguruan tinggi swasta.

Tentang teori Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom demokratis stufenaufbau der rechtsordnung* atau *die stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurutnya norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut : 1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*); 2. Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staats grundgesetz*); 3. Undang-undang (formal) (*formallegezet*); 4. Peraturan pelaksana serta Peraturan

otonom (*verodnung & autonomi satzung*).¹⁴² Di bawah norma fundamental negara terdapat aturan pokok negara yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Di bawah *staats grundgezets* terdapat norma yang lebih konkrit yakni undang-undang formil, sedang norma yang berada di bawah *formallegezetz* adalah *verordnung* dan *autonomine satzung* (peraturan pelaksana atau peraturan otonomi).¹⁴³

Pembentukan suatu Undang-Undang bilamana ditinjau dari aspek substansialnya, pada dasarnya berkaitan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang memuat asas-asas dan kaidah hukum sampai dengan pedoman perilaku konkret dalam bentuk aturan-aturan hukum.¹⁴⁴ Lebih jauh aspek materiil ini berkenaan dengan pembentukan struktur, sifat dan penentuan jenis kaidah hukum yang akan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan aspek formal berkaitan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlangsung terutama diarahkan pada upaya pemahaman terhadap metode, proses dan teknik perundang-undangan.¹⁴⁵

Aspek materiil dan aspek formal ini saling berhubungan secara timbal balik dan dinamis. Aspek materiil yang memuat jenis-jenis kaidah memerlukan aspek formal agar pedoman-pedoman perilaku yang hendak direalisasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan atau dikonkretkan memiliki legitimasi dan daya laku efektif dalam realitas kehidupan masyarakat.¹⁴⁶

Berdasarkan uraian di atas maka norma hukum, ketentuan pasal 60 ayat (6) UU No. 12 tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, harus dilakukan revisi, yaitu memisah antara perubahan dengan pencabutan izin ke dalam ayat yang berdiri sendiri-sendiri. Sehingga ketentuan Pasal 60 yang berbunyi :

“(1) PTN didirikan oleh Pemerintah

¹⁴² I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang - undangan di Indonesia*, (Bandung : PT Alumni, 2008), hlm. 37.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009), hlm.222.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

(2) PTS didirikan oleh masyarakat dengan membentuk badan penyelenggara berbadan hukum yang berprinsip nirlaba dan wajib memperoleh izin menteri.

(3) Badan penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berbentuk Yayasan, Perkumpulan dan bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan

(4) Perguruan tinggi yang didirikan harus memenuhi standar minimum akreditasi

(5) Perguruan Tinggi wajib memiliki statute

(6) Perubahan atau pencabutan izin PTS dilakukan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.

(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian PTN dan PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) serta perubahan atau pencabutan izin PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dalam Peraturan Pemerintah¹⁴⁷.

Ketentuan Pasal 60 ayat (6) sebagaimana diatas direvisi sehingga berbunyi sebagai berikut : "Perubahan atau pencabutan izin PT dilakukan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan". Serta menambahkan pada penjelasan Pasal 60 ayat (6) dengan bunyi penjelasan sebagai berikut : "Perubahan perguruan tinggi meliputi :

1. perubahan bentuk, nama, lokasi perguruan tinggi.
2. perubahan badan penyelenggara pendidikan tinggi.
3. perubahan PTS ke PTN

Pada ketentuan Pasal 6 UU RI No. 12 tahun 2011 Tentang Pembuatan Peraturan Perundang - undangan, bahwa dalam pembuatan peraturan perundang - undangan yang baik, maka dalam setiap materi muatan peraturan tersebut harus mencerminkan pada asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, ketertiban dan kepastian hukum; dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Kosep perubahan sebagaimana telah diuraikan diatas, juga memungkinkan untuk merugikan

¹⁴⁷ Pasal 60 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.

mahasiswa, maka badan penyelenggara dalam melakukan perubahan harus dilakukan dengan memperhatikan hak-hak mahasiswa untuk tidak dirugikan.

Amanat yang sangat penting dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diantaranya adalah pemenuhan hak pendidikan. Soal pendidikan telah menjadi diskusi dan menjadi perhatian serius oleh para penyusun UUD 1945, secara normatif hak pendidikan telah diatur di dalam UUD 1945. Ruang lingkup hak asasi manusia salah satunya tentang hak pendidikan di dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa pendidikan merupakan aspek penting yang harus mendapat jaminan dan perlindungan di dalam konstitusi.

Secara normatif jaminan perlindungan hak atas pendidikan warga negara semakin kuat dan jelas karena diamanatkan oleh konstitusi sebagai hukum tertinggi di Indonesia, dan selanjutnya ketentuan tersebut akan menjadi acuan bagi negara dalam memenuhi fungsi dan tanggung jawabnya sebagai organ tertinggi yang menyelenggarakan segala kepentingan warga negara. Antara lain melalui pembentukan peraturan perundang - undangan.

Dalam Undang-undang pendidikan tinggi yaitu UU RI No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, materi muatan pengaturan tentang perubahan perguruan tinggi belum diatur tentang jaminan perlindungan hukum bagi civitas akademika untuk tidak dirugikan ketika lembaga perguruan tinggi tempatnya menempuh pendidikan dilakukan perubahan. Oleh karena itu harus ada penambahan norma hukum baru dalam Pasal 60a sebagai berikut :
menambahkan satu ayat baru yaitu 60a, yang berbunyi sebagai berikut :
"Perubahan Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 ayat (6) dilakukan dengan tidak merugikan kepentingan civitas akademika Perguruan Tinggi yakni dosen, tenaga kependidikan dan mahasiswa. Ketentuan tersebut selanjutnya diatur lebih lanjut ke dalam peraturan pelaksana undang-undang pendidikan tinggi yakni ke dalam PP No. 4 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Pendidikan Tinggi dan Penyelenggaraan Perguruan Tinggi, sebagai berikut : Perubahan Perguruan Tinggi Swasta dapat berupa : a).perubahan bentuk, nama, dan/atau lokasi Perguruan Tinggi; b). perubahan badan penyelenggara pendidikan tinggi; dan c). perubahan Perguruan Tinggi dari PTS ke PTN yang diatur di dalam ayat tersendiri, selain itu juga ditambahkan

ketentuan bahwa Perubahan PTS memperhatikan kepentingan Dosen, Tenaga Kependidikan dan Mahasiswa.

Pada peraturan teknisnya yaitu di dalam Permen Ristekdikti No. 51 Tahun 2018 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta, ditambahkan dalam pasal 18 dengan bunyi pasal sebagai berikut : Perubahan PTS sebagaimana dimaksud pada pasal 17, dilakukan dengan memperhatikan syarat sebagai berikut:

- (1) Perubahan PTS dilakukan dengan memperhatikan kepentingan Dosen, tenaga kependidikan dan mahasiswa.
- (2) Dosen yang tidak setuju penggabungan badan penyelenggara PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berhak meminta kepada lembaga Perguruan Tinggi asal tempatnya bekerja untuk memindahkan ke Perguruan Tinggi lain sesuai permohonan dosen dan Perguruan Tinggi asal wajib memprosesnya, dan dosen berhak atas perlindungan profesi.
- (3) Tenaga kependidikan yang tidak setuju penggabungan badan penyelenggara PTS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhak meminta haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku.
- (4) Perubahan PTS wajib dilakukan dengan memperhatikan kepentingan Mahasiswa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan penyelenggara wajib:
 - (a) Perguruan Tinggi yang akan bergabung Wajib menyelesaikan mahasiswa yang sedang tahap akhir hingga lulus
 - (b) Memindahkan mahasiswa ke perguruan tinggi lain, jika mahasiswa tidak menghendaki penggabungan badan penyelenggara.Tidak memberatkan biaya pendidikan mahasiswa penggabung dengan mengikuti penyesuaian biaya pendidikan sesuai dengan biaya pendidikan pada Yayasan penerima penggabungan.

BAB VI PENUTUP

6.1. Kesimpulan

1. Penggabungan Yayasan memiliki makna suatu keadaan terserapnya Yayasan yang kurang penting yakni Yayasan yang menggabungkan diri kedalam Yayasan yang lebih penting yaitu Yayasan penerima penggabungan, yang ditandai dengan bubaranya Yayasan penggabung serta beralihnya seluruh asset Yayasan penggabung kepada Yayasan penerima penggabungan untuk diurus dengan lebih baik sehingga assetnya dapat terus memberi manfaat mensejahterakan masyarakat. Penggabungan bagi Yayasan Pendidikan Tinggi, menghasilkan satu Yayasan pendidikan tinggi dimana Yayasan pendidikan tinggi penggabung terserap kedalam Yayasan pendidikan tinggi penerima penggabungan akan tumbuh suatu sinergi baru yakni mewujudkan pendidikan tinggi yang lebih bermutu bagi mahasiswa peggabung, serta kedepannya memberi manfaat bagi masyarakat luas khususnya bagi mereka yang memenuhi kebutuhan pendidikan tingginya melalui pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Yayasan.
2. Penggabungan Yayasan khususnya yang diatur dalam Pasal 60 (1) memiliki *ratio legis* untuk memberi kepastian hukum yang berkeadilan bagi masyarakat yang terkait dengan badan usaha Yayasan, bahwa penggabungan dengan ditandai peralihan asset Yayasan tersebut dapat dipastikan diurus dan dikelola oleh Yayasan penerima penggabungan memiliki kredibilitas yang dapat dipercaya untuk mengurus dan mengelola kekayaan tersebut untuk menjadi lebih produktif, sehingga asset Yayasan terus memberikan kemanfaatan dan tidak merugikan masyarakat. Dengan demikian penggabungan Yayasan selalu diikuti Anggaran Dasar Yayasan penerima penggabungan. Korelasinya bagi Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi, memberikan kepastian hukum bahwa penggabungan Yayasan pendidikan tinggi bertujuan memberikan penyelenggaraan pendidikan tinggi yang lebih bermutu bagi mahasiswa penggabung.

3. Pengaturan penggabungan bagi Yayasan yang bergerak di bidang pendidikan tinggi pada saat ini belum memberikan kepastian hukum dan belum memberikan keadilan bagi masyarakat Yayasan yang terkait dengan badan usaha Yayasan sehingga penggabungan belum memberi kemanfaatan bagi masyarakat. Pada penggabungan Yayasan pendidikan tinggi belum memberikan kepastian hukum sehingga belum memberikan keadilan bagi mahasiswa Yayasan penggabung. Sehingga perlu suatu rekonsepsi penggabungan Yayasan yang berdasar pada nilai-nilai filantropi, prinsip akuntabilitas dan keterbukaan kepada masyarakat. Nilai-nilai filantropi bahwa penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi dilakukan dengan mengedepankan kepentingan – kepentingan pihak yang lemah yakni mahasiswa untuk diselamatkan, diayomi dan tidak dirugikan. Berdasar pada prinsip akuntabilitas bahwa konsep penggabungan Yayasan dilakukan dengan cara yang benar yaitu kredibilitas dari Yayasan penerima penggabungan dapat dipercaya mampu bertanggungjawab untuk menyelamatkan, mengayomi dan tidak merugikan masyarakat, mahasiswa dari Yayasan penggabung, dan prinsip keterbukaan yakni penggabungan Yayasan Pendidikan Tinggi dilaksanakan secara terbuka kepada sivitas akademika dan masyarakat luas dengan mengumumkan terlebih dahulu rencana penggabungan (pra penggabungan) maupun pasca penggabungan sehingga masyarakat dapat mengetahui langkah apa yang perlu dilakukan jika ia memiliki keterkaitan dengan kegiatan usaha Yayasan, dengan demikian kerugian yang dapat timbul akibat penggabungan Yayasan tersebut dapat diminimalisir.

6.2. Saran

1. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan perubahan ketentuan Pasal 57 ayat (1) UU Yayasan, dengan bunyi sebagai berikut : Penggabungan Yayasan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Yayasan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Yayasan lain yang mengakibatkan beralihnya karena hukum semua aktiva dan pasiva dari Yayasan yang menggabungkkn diri kepada yang menerima penggabungan dan Yayasan yang menggabungkan diri bubar karena hukum tanpa

diperlukan likuidasi. Dan menambah syarat penggabungan Yayasan dalam Pasal 57 ayat (2) UU Yayasan adalah sebagai berikut :

b.1 Yayasan penerima penggabungan adalah Yayasan yang sehat.

d. penggabungan Yayasan wajib dilakukan dengan memperhatikan kepentingan : 1). Seluruh Karyawan Yayasan; dan 2). Masyarakat yang terkait dengan badan usaha yang didirikan Yayasan.

2. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan perubahan Pasal 60 ayat (1) UU Yayasan dengan bunyi sebagai berikut :

Penggabungan wajib dengan persetujuan menteri, dengan dilampiri perubahan Anggaran Dasar dan akta penggabungan. menambah Penjelasan pasal yang berbunyi : Perubahan Anggaran Dasar yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah perubahan Anggaran Dasar selain merubah nama dan jenis kegiatan Yayasan. Dan Menambah satu ayat baru di dalam pasal 60 ayat (6a) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, dengan bunyi pasal sebagai berikut : Perubahan Perguruan Tinggi dikakukan dengan tidak merugikan kepentingan sivitas akademika Perguruan Tinggi.

3. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan sinkronisasi kosep pengaturan penggabungan Yayasan dalam UU Yayasan dengan konsep perubahan perguruan tinggi dalam undang-undang Tentang Pendidikan Tinggi. Untuk menghasilkan konsep baru yang saling berkaitan, saling menguatkan dalam peraturan yang harmonis satu sama lain. Selain merubah dan menambahkan norma hukum sebagaimana point 1 dan 2, merubah pasal 60 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, menjadi suatu peraturan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*), dengan bunyi pasal sebagai berikut: "perubahan atau pencabutan izin Perguruan Tinggi wajib dilakukan dengan persetujuan Menteri sesuai dengan Peraturan Perundang – undangan." dengan memberi penjelasan pasal sebagai berikut : perubahan Perguruan Tinggi dapat karena perubahan bentuk, nama, lokasi Perguruan Tinggi, dan perubahan badan penyelenggara pendidikan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku-Buku :

A.A. Groppelli dan Ehsan Nikbakht, *Finance, Burron's Educational Series*, Inc., New York, 2000.

A. Boone, *Onderwijs en opvoeding in de Nederlandse Kolonin Pedagogisch Tijdschrift*. (21).

AB Massier & Marjanne Termorshuizen-Arts, *Indonesische-Nederlands Woodenboek Privaatrecht*. KITLV Uitgeverij, Leiden, 2000

Abu ja'far Muhammad bin Jarir, *Tafsir Ath Thabari Juz 'Amma*, Jakarta : Pustaka Azzam, 2009.

Abdul Ghofur Anshori, *Hukum dan Praktek Perwakafan di Indonesia*, Yogyakarta : Nuansa Aksara, 2005.

AbdulGhofur, Filsafat Hukum, Cet. 1, (Gajah Mada University Press, 2006

_____, *Filsafat Hukum, Sejarah, Aliran, dan Pemaknaan*. Yogyakarta : Gajah Mada University Preess, 2006.

Abd. G. Hakim Nusantara dan Nasroen Yasabari, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, Bandung : Alumni, 1980.

Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*. Malang : Bayumedia Publishing, 2005.

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2010.

_____, *Hukum Perdata Indonesia, Cet. I*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 26, bandingkan

Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta : Chandra pramata, 1993.

_____, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-undang (Legisprudence)*, Volume I Pemahaman Awal, Jakarta : Kencana, 2010.

Aristotle, *Politics*, (translated by Ernest Bakker), (Oxford : Oxford University Press, 1995

A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Jakarta : Fakultas Hukum UI, 1993.

Ahmad Jamin, **Filsafat Pendidikan Islam, Aktualisasi Nilai-nilai Islam dalam Mewujudkan SDM yang Berkarakter**, Bandung : Alfabeta, 2014.

Ahmad D. Marimba, **Pengantar Filsafat Pendidikan**, Bandung : PT. Al-Ma'arif, 1986.

Agus Salim, dkk, **Indonesia Belajarlah!** Yogyakarta : Tiara Wacana, 2007.

Achmad Sobirin, **Konsep Dasar Perubahan dan Perubahan Organisasi**, Modul 1

Agustinus W. Dewantara, **Alangkah Hebatnya Negara Gotong Royong : Indonesia dalam Kacamata Soekarno**, Yogyakarta : Kanisius, 2017.

Agus Yudha Hernoko, **Hukum Perjanjian : Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial**, Yogyakarta : LaksBang Mediatama Bekerjasama dengan Kantor Advokat Hufron & Hans Simaela, 2008.

_____, **Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial**. Jakarta : Kencana, 2010.

Alexander H. Frey et.al., **Cases and Materials on Cororations**, Canada : Little, Brown & Company, Limited, 1997.

Ali Rido, **Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf**. Bandung : Alumni, 1990.

Anand Khrisna, **Indonesia Baru**, Jakarta : Gramedia, 2005.

Anwar Borahima, **Kedudukan Yayasan di Indonesia, Eksistensi, Tujuan, dan Tanggung Jawab Yayasan**. Jakarta : Kencana, 2010.

Anderson R.A., et.all. 1084, **Business Law**, Publishing Co. Cincinnati, Ohio : South Western.

Amir Hamzah, **Asas-asas Hukum dan Sistem Hukum**. Fakultas Hukum Brawijaya : Malang, 1995.

Asril Sitompul, **Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Tinjauan Terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999**, Bandung : PT Citra Aditya, 1999.

Arie Kusumastuti Maria Suhardiadi., **Hukum Yayasan di Indonesia**, Jakarta : PT. Abadi, 2002.

Arief Sidharta, **Refleksi tentang Struktur Hukum**, Bandung : Mandar Maju, 1999

Aziz Syamsuddi, ***Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang***, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2011

Bashori Muchsin, ***Pendidikan Islam Kontemporer***, Bandung : Refika Aditama, 2009.

Baskara T. Wardaya, ***Membongkar Supersemar! Dari CIA hingga Kudeta Merangkak Melawan Bung Karno***. Yogyakarta : Galang Press, 2009.

Bagir Manan, ***Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia***, Ind-Hill: Jakarta, 1992.

_____, dkk., ***Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia***, Bandung: PT Alumni, 2001

Bahder Johan Nasution, ***Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia***, Bandung : mandar Maju, 2014.

Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, ***Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang dan Generasi***, Surabaya : CV.Kita, Cet 1, 2006.

Biezeveld G. A, ***Duurzame Milieuwetgeving***. Boom Juridische Uitgevers, 2002.

Budiono Kusumohamidjojo, ***Perbandingan Hukum Kontrak (Comparative Contract Law)***, Bandung : Mandar Maju, 2015.

Bertens, ***Sejarah Filsafat Yunani***, ogyakarta : Kanisius, 1999

Bruggink, ***Refleksi Tentang Ilmu Hukum***, Alih Bahasa, Arief Sidharta, Bandung, Citra Adytya Bakti, 1999, hlm.

Burhanuddin Salam, ***Etika Sosial***, Jakarta: Rineka Cipta

Beaucham dan Bowie, dalam J. Van Kan dan J.H. Beekhuis, ***Pengantar Ilmu Hukum***, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990

Carl Joachim Friedrich, ***Filsafat Hukum Perspektif Historis***. Bandung : Nuansa dan Nusamedia, 2004.

Chidir Ali, ***Badan Hukum***. Bandung : Alumni, 2005.

Chatamarrasjid, S.H.,M.H., "***Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba***", Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2000,

Chatamarrasyid Ais I, ***Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba***, Bandug : Citra Aditya, 2000.

II, **Badan hukum Yayasan, Suatu Analisis Mengenai Yayasan Sebagai Suatu Badan Hukum Sosial**, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2002.

III, **Masalah Pertanggungjawaban Badan Hukum Yayasan Dalam Hal melakukan Perbuatan Melawan Hukum / Perbuatan Curang" dalam kapita Selekta Hukum Perusahaan**, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000.

Cita Yustisia Serfiyani, R. Serfianto D. Purnomo, Iswi Hariyani, **Restrukturisasi Perusahaan dalam Perspektif Hukum Bisnis pada Berbagai Jenis Badan usaha**, Yogyakarta : Andi, 2017.

Cornelius Simanjuntan, **Hukum Merger Perseroan Terbatas, Teori dan Praktek**, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004.

Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, **Pokok-pokok Filsafat hukum**, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1995

Dedi Supriadi (ed), **Guru di Indonesia : Pendidikan, Pelatihan dan Perjuangannya Sejak Zaman Kolonial Hingga Era Reformasi**, Jakarta : Depdikbud, 2003.

Driyarkara, **Driyarkara tentang Pendidikan**, Yogyakarta : Kanisius, 1980

E. Sumaryono, **Etika Hukum : Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas**, Yogyakarta, Kanisius, 2002.

Esmi Warassih, **Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis**, Semarang: Penerbit Suryandaru, 2005.

F. Emerson Andrews, **Philantropic Foundations**, New York : Russel Sage Foundation, 1956.

Fred Weston, et al. **Merger, Restructuring, and Corporate Control**, Englewood Cliffs, New Jersey, USA : Prentice Hall, Inc., 1990.

Gatot Supramono, **Hukum Yayasan di Indonesia**, Jakarta, Rineka Cipta, 2008.

Garry D. Smith et.al, **Business Strategy and Policy**, 2nd Edition, Houghton, Mifflin Company, Boston, 1998.

Gustav Radbruch, **Legal Philosophy**, dalam Kurt Wilk, ed., **The Legal Philosophies Of Lask**, Radbruch, And Dabin. Cambridge : Havard University Press, 1950.

Hans Kelsen, **General Theory of Law and State**. New York : Russel, 1961.

Hans Kelsen, ***teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State)*** Diterjemahkan Rasul Muttakin, Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010.

H.R. Otje Salman, S, ***Filsafat Hukum : Perkembangan & Dinamika Masalah***, Bandung : PT. Refika Aditama, 2010.

H.M.N. Purwosutjipto, ***Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia***, Jakarta : Djambatan, Jilid 2, 1982.

Hasbullah, ***Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia***, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996.

Hasibuan, ***Manajemen Sumber Daya Manusia***, Jakarta : Bumi Aksara, 2010.

H.A.M. Effendy., ***Pokok-Pokok Hukum Adat***, Semarang : Duta Grafika, 1990.

Herlien Budiono, ***Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia***, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006.

Herlien Budiono, ***Demikian Akta Ini, Tanya Jawab Mengenai Pembuatan Akta Notaris di dalam Praktik***, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2018.

Hikmahanto Juwana, ***Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional***, Jakarta : Lentera Hati, 2002.

Indra Surya dan Ivan Yustiavanda, ***Penerapan Good Governance***, Jakarta : Fakultas Hukum UI, 2006.

Indra Kusuma dan Amin Daien, ***Pengantar Ilmu Pendidikan***, Surabaya : Usaha Nasional, 1991.

I Gede Pantja Astawa, ***Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang - undangan di Indonesia***, Bandung : PT Alumni, 2008

Jack P. Friedman, ***Dictionary of Business Terms***, New York, USA Barron's Educational Series Inc., 1987.

Jaih Mubarak, ***Wakaf Produktif***, Bandung, Simbiosis Rekatama Media, 2008.

James C. Van Horne dan John M. Wachowicz Jr., ***Fundamentals of Financial Management***, 11th Edition, Prentice Hall International, Inc., New Jersey, 2001.

James K. Feiblemen, ***Justice, Law and Culture***, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-the Netherlands, 1985.

Jawahir Thontowi dan Syihabuddin, ***Modul Pengantar Ilmu Hukum***, Edisi Kedua, Yogyakarta : Fakultas Hukum UII, 2003.

Jazim Hamidi, ***Hermenetika Hukum, Sejarah, Dan Metode Tafsif***, Malang : UB Press, Edisi Revisi, 2011.

_____, Mengenal Lebih Dekat Hermeneutika Hukum Perspektif Filsafati dan Metode Interpretasi), dalam ***Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. dr. B. Arief Sidharta,SH***, Cetakan Kedua, Bandung: PT. Refika Aditama, 2011.

J. Fred Weston, et al. ***Merger, Restructuring, and Corporate Control***, Englewood Cliffs, New Jersey, USA : Prentice Hall, Inc., 1990.

Josuaa Tarigan, Swenjiadi Yenewan, Grace Natalia, ***Merger dan Akuisisi, Perspektif Strategis dan Kondisi Indonesia***, Yogyakarta : Ekuilibria, 2017.

John D. Martin, et al, ***Dasar-Dasar Manajemen Keuangan***, Jilid ke-2. Terjemahan oleh Haris Munandar, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1985.

Joel G. Siegel et.al., ***Corporate Controller's, Handbook of Financial Management***, 2nd Edition, Prentice Hall, Paramus, New Jersey, 1997.

J.H. Nieuwenhuis, ***Drie Beginselen van Contractenrech***, Kluwer, Deventer, 1979.

Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'atau. ***Teori Hans Kelsen tentang Hukum***, Jakarta : Konstitusi, 2006

Jimly Asshiddiqie, ***Hukum Acara Pengujian Undang-Undang***, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, ***Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi***, Jakarta : Setjen dan kepaniteraan MKRI, Cet ke 2, 2006.

_____, ***Lembaran Negara Pasca Reformasi***, Cetakan Kedua, Jakarta : Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.

_____, ***Teori Hans Kelsen Tentang Hukum***, Jakarta: Konstitusi Perss, 2009

_____, ***Perihal Undang-Undang***, Jakarta : Rajawali Pers, 2011.

J.H. Nieuwenhuis, ***Drie Beginselen van Contractenrecht***. Kluwer, Deventer, 1979, biz., 4. (J.H. Nieuwenhuis I).

_____, ***Hoofdstukken Verbintenissenrecht***, terjemahan D. Saragih, Surabaya : 1985.

Juhaya Praja, **Aliran-Aliran Filsafat dan Etika**, Jakarta : Kencana, 2005

Kroman, dalam Muhammad Syaifuddin, **Hukum Kontrak, Memahami Kontrak dalam Persepektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)**, Bandung : Mandar Maju, 2012

Kaelan, **Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila**, Yogyakarta : Paradigma, 2015.

Kees Bertens, **Sejarah Filsafat Yunani**, Yogyakarta : Kanisius, 1990

K. H. Dewantara, **Karja Ki Hadjar Dewantara : Bagian Pertama, Pendidikan**, Yogyakarta : Pertjetakan Taman Siswa, 1962.

Konrad Zwigert dan Hein Kozt, **Intrucuction Comparative Law**, Volume II – The Institutinal of Private Law, Oxford Claradendon Press, 1987.

Kurniawan, **Hukum Perusahaan, Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum di Indonesia**, Yogyakarta : Genta publishing, 2014

Khudzaifah Dimiyati, **Teorisasi Hukum**, Cet. 2, Muhammadiyah University Press, 2004.

L. Boedi Wahyono dan Suyud Margono, **Hukum Yayasan antara Fungsi Karitatif atau Komersial**, Jakarta : CV. Novindo Putra Mandiri, 2001.

Leli Joko Suryono, **Asas Keadilan Pada Kontrak di Bidang Hubungan Industrial**, Yogyakarta : Universitas Diponegoro, 2011.

Lukman Ali, at. All, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Cetakan keempat, Jakarta : Balai Pustaka, 1994.

Lih. RM A. B. Kusuma, **Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945**, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Laboratorium Pancasila IKIP Malang, **Pokok-Pokok Pembahasan Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia**, Surabaya : Usaha Nasional, 1979.

M. Dawam Rahardjo, **Eksiklopedi Al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci**, Jakarta, Paramadina, 1996

M. Natsir Asnwi, **Apek Hukum Janji Prakontrak Telaah Dalam Kerangka Pembaharuan Hukum Kontrak di Indonesia**, Yogyakarta : UII Press, 2017.

M. Solly Lubis, **Kebijakan Publik**, Bandung : Mandar Maju, 2007.

Maria Farida Indrati Soeprapto, ***Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya***, Yogyakarta : Kanisius, 1998.

_____, ***Ilmu Perundang - undangan***, Jakarta : Kanisius, 1998.

Mariam Darus Badruzaman, ***Aneka Hukum Bisnis***, Bandung : Alumni, 1994.

Marhainis Abdul Hay, ***Hukum Perdata Material Jilid I***, Jakarta : Pradnya Paramita, 1984

Mary Jo Hatch, ***Organization Theory : Modern Symbolic and Postmodern Perspective***, New York : Oxford University Press Inc, 1997

Manggaukang Raba, ***Akuntabilitas, Konsep dan Implementasi***, Malang : Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2006.

ME. Hitt, et.all., ***Strategisc Management***, South Western College Publishing, 2000.

Medya Lukman, ***Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi***, Jakarta : Bumi Aksara, 2013.

Mochtar Kusumaatmadja & B.Arief Sidharta, ***Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum***, Buku I, Bandung: Alumni, 2000.

Mochtar Kusumaatmadja, ***Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*** Bandung: Bina Cipta, 1995.

Muhammad Rifa'i, ***Sejarah Pendidikan Nasional Dari Masa Klasik Hingga Modern***, Jogjakarta : Ar-Ruzz Media, 2011.

Muhammad Yamin, ***Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I***, Jakarta : Prapantja, 1959.

Moh. Mahmud M.D, ***Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi***, Cet-1, Jakarta: 2006.

Mohammad Koesnoe, ***Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positip***, Surabaya: Airlangga University Press, 2010.

Muh. Erwin, ***Filsafat Hukum : Refleksi Kritis Terhadap Hukum***, Jakarta : Rajawali Press, 2011

Munir Fuady, ***Hukum Tentang Merger***. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1999.

_____, ***Dinamika Teori Hukum***. Jakarta : Ghalia Indonesia, 2007.

_____, **Hukum Tentang Akuisisi, Take Over & LBO**, Bandung : PT Citra Aitya Bakti, 2014.

_____, **Hukum Tentang Merger**, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1999.

Muh. Erwin, **Filsafat Hukum : Refleksi Kritis Terhadap Hukum**. Jakarta : Rajawali Press, 2011.

Muhammad Jawad Mughniyah, penerjemah, Masykur A.B., dkk., **Figih Lima Madzhab** : Edisi Lengkap, Jakarta : PT Lentera Basritama, 1996.

Muhammad Syaifuddin, **Hukum Kontrak, Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)**, Bandung : Mandar Maju, 2012.

Mundzir Qahaf, **Al-Waqf al-Islāmi Tatawuruh, Idāratuh, Tanmiyatuh**, Dimasyq Syuriah. Dār al-Fikr Qahaf, 2004

Natzir Said, **Hukum Perusahaan di Indonesia I (perorangan)**, Bandung : Alumni, 1987

Nindyo Pramono, **Kekayaan Negara yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN**, dalam Sri Rejeki Hartono, et,el,ed, **Permasalahan Seputar Hukum Bisnis : Persembahan Kepada Sang Maha Guru**, Jogjakarta, 2006

N. Driyarkara, **Pancasila dan Religi Mencari Kepribadian Nasional**, Jakarta, 1974

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, **Teori dan Pengujian Peraturan Perundang – undangan**, Bandung : Nusa Media, 2011.

Notonagoro, **Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan tentang Pancasila)**, Yogyakarta : Universitas Gajah Mada, 1962.

_____, **Pancasila Secara Ilmiah Populer**, Jakarta : Genta Publishing, 2014.

Notohamidjojo, **Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum, BPK**, Jakarta: Gumung Mulia, 1975

Nindyo Pramono, **Kekayaan Negara yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN**, dalam Sri Rejeki Hartono, et,el,ed, **Permasalahan Seputar Hukum Bisnis : Persembahan Kepada Sang Maha Guru**, Jogjakarta, 2006.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, **Teori dan Pengujian Peraturan Perundang – undangan**, Bandung : Nusa Media, 2011

P.Scholten buku Mr.C. Asser yang berjudul **Handleiding tot de beoefening van het Ned. Burgerlijk Recht, Personen-recht**, dikerjakan oleh

- Mr.P.Scholten, Cetakan kedua, diperbaharui oleh Mr. N.H. Bregstein, Penerbit N.V. Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1954
- P.J. Suwarno, SH., **Pancasila Budaya Bangsa Indonesia (Penelitian Pancasila dengan Pendekatan Historis, Filosofis, dan Sosio-Yuridis Kenegaraan)**. Yogyakarta : Kanisius, 1993.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, **Kamus Bahasa Indonesia**, Jakarta, 2008.
- Peter Mahmud Marzuki I, **Penelitian Hukum**, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005.
- _____ II, **Penelitian Hukum**, Jakarta : kencana Prenada Media Grop, Cet Ke VI, 2010.
- P. van Dijk, Van Apeldoorn's **Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht**, Tjeenk-Willijnk, 1985.
- Peter J. Buckley and Pervez N. Ghauri, **International Mergers and Acquisitions**, Thomson, London, 2001.
- Patrick A. Gaughan, **Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings**, 2nd Edition, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1996.
- Pendidikan Kewarnagaraan (Civic Education) **Demokrasi, HAM, dan Masyarakat** Madani, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003.
- Robert Reiner Dalam James Penner et. al. (editors), **Introduction to Jurisprudence and Legal Theory , (Commentary and Materials)**, Butterworths, London, 2002.
- Raymond Wacks, **Jurisprudence**, Blackstone Press Limited, London, 1995
- S. Silalahi, **Dasar-Dasar Indonesia Merdeka**, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Bandung : Alumni, 1986.
- _____, **Ilmu Hukum**, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000
- Salim HS, et.al, **Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MoU)**, Jakarta : Sinar Grafika, 2008.
- Setiawan, **Pokok – Pokok Hukum Perikatan**, Bandung : Bina Cipta, 1986.
- Soetandyo Wignjosebroto, **Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya**, Jakarta : Huma, 2002.

Sondang P. Siagian, **Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja**, Jakarta : Rineka Cipta, 2002.

Sunaryati Hartono, **Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia Menuju Hukum Nasional**, Bandung: Alumni.

Sudikno Mertokusumo, **Penemuan Hukum sebuah Pengantar**, Yogyakarta : Liberty, 2007.

_____, **Mengenal Hukum, Suatu Pengantar**, Yogyakarta : Liberty, 1996.

Sudikno Mertokusumo, A. Pitlo, **Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum**, Yogyakarta : Citra Aditya Bakti, 1993.

Surjadi, **Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik**, Bandung : Refika Aditama, 2009.

Suyud Margono, **Badan Hukum Yayasan Dinamika Praktek, Efektivitas & Regulasi Di Indonesia**, Bandung : Pustaka Reka Cipta, 2015.

Surojo Wignjodipuro, **Pengantar Ilmu Hukum**, Jakarta : Gunung Agung, MCMLXXXII.

Sutan Remi Sjahdeini, **Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia**, Jakarta : Institut Bankir Indonesia, 1993.

Sudiman Kartohadiprodjo, **Pengantar Tata Hukum di Indonesia**, Jakarta: PT. Pembangunan, 1965.

_____, **Beberapa pikiran Sekitar Pancasila**, Bandung: Alumni, 1983.

_____, **Kumpulan Karangan**, Jakarta: Pembangunan, 1965.

Sugiyono, Aman, dkk, **Peta Jalan Pendidikan Indonesia**, Tim UNY.

Soedjono Dirdjosisworo, **Pengantar Ilmu Hukum**, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1994.

Soenobo Wirjosoegito, **Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan**, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004.

Soepomo, **Pendidikan Dalam Djaman Kemerdekaan dan Kedaulatan (Tahun 1945-1955). Pembentukan UU Pokok Pendidikan dan Pengajaran** (UU, Tahun 1950 No. IV dan UU, Tahun 1954 No. VII).

Soediman Kartohadiprodo, **Kumpulan Karangan**, Jakarta: Pembangunan, 1965.

_____, **Pengantar Tata Hukum di Indonesia**, Jakarta: Pembangunan & Ghalia Indonesia, 1987.

Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko, **Hukum Adat Indonesia**, cet.ke-3, Jakarta: CV Rajawali, 1986.

Soekarno dalam sidang pertama Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai tanggal 15 Juli 1945, H.Muh.Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid I, Djakarta: Jajasan Prapantja, 1959.

Sukardjo, Ukim Komarudin, **Landasan Kependidikan Konsep dan Aplikasinya**, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009.

Simon Tjahjadi, **Petualangan Intelektual**, Yogyakarta : Kanisius, 2004

O. Notohamidjojo, **Demi Keadilan dan Kemanusiaan**, Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1975.

_____, **Masalah: Keadilan**, Tirta Amerta, Semarang, 1971

Padmo Wahyono, **Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum**, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet II, 1986.

Philipus Johan Nasution, **Negara Hukum Bagi Rakyat di Indonesia**, Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1987.

Purwosusilo, **Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa**, Jakarta : Kencana, 2001.

Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, **Perihal Kaidah Hukum**, Bandung : Alumni,1982

Poerwadarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, 2005.

Yara Muchyar, **Penggabungan Perusahaan**, Jakarta : PT Nadhilla Ceria Indonesia, 1995

R. Subekti, **Pokok – pokok Hukum Perdata**, Jakarta : Intermas, 2003.

Redja Mudyardjo, **Pengantar Pendidikan**, Jakarta : Rajawali Press, 2001.

Ridwan Khairandy, **Iktikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak**, Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

_____, **Seluk Beluk dan Asas-Asas Perdata**, Bandung : Alumni, 2006.

_____, **Aspek-aspek Perikatan Nasional**, Cet. IV, Bandung: Alumni, 1986.

_____, **Aneka Perjanjian**, Bandung : Alumni, 1985.

_____, **Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perspektif Perbandingan (bagian pertama)**, Yogyakarta : FH UII Press, 2014.

Ricky W. Griffin dan Ronald J. Ebert, **Business**, 6th Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002.

Richard Stone, **Principles of Contract Law**, Sydney : Cavendish Publishing Limited, 2000.

Rochmat Soemitro, **Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf**, Bandung : Eresco, 1993.

Robert C. Salomon dan Kathleen M Higgins, **Sejarah Filsafat**, Yogyakarta : Bentang Budaya, 1996.

Rute A, Howee, et all, **Business Law, Tax and Cases**, fourty Edition, The Ryden Press, Orlando : Florida, 1988.

Rudhi Prasetya, **Kedudukan Hukum Perseroan Terbatas Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1995**, Cetakan ke2, Bandung : PT Citra Adtya Bakti, 1996.

T. Mohammada Radhie, **Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan**, Makalah, Jogjakarta: FHUII.

Talcott Parsons, **The Social System**, London : Routledge, 1991.

_____, **Sociological Theory and modern society**, California : Free Press, 1967.

_____, **Structure of Social Action : A Study in Social Theory with Special Reference to A Group of Recent European Writers**, New York : McGraw-Hill Book Co.,Inc., 1937.

Ter Haar Bzn, terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto., **Asas-asas dan Susunan Hukum Adat**, Jakarta : Pradnya Paramita, 1985.

Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, **Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila**, Bandung, Nusa Media, 2014

Theo Huijbers, **Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah**, Cet VIII, Yogyakarta, Kanisius, 1995.

Tuti A. Nadjib dan Ridwal al-Makassary, **Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan**, Jakarta, CSRS UIN Jakarta, 2006.

Van Dale, **Groot Woordenboek der Nederlandse Taal**, Tiende druk, Utrecht/Antwerpen, 1982.

Van Der Kroef, **"Pantjasila" dalam Indonesia in he Modern World Part II**, 1966.

W. Friedmann, dalam W. Friedmann, **Teori & Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis & Problema Keadilan** (susunan II), terjemahan Muhamad Arifin dari Judul Asli : **Legal Theory**, Jakarta : Penerbit CV Rajawali, 1990.

W.J.S. Poerwandarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia** Edisi Ketiga, Jakarta : Balai Pustaka, 2006.

Yuliandri, **Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang - undangan Yang Baik**, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2009.

Yara Muchyar, **Penggabungan Perusahaan**, Jakarta : PT. Nadhilla Ceria Indonesia, 1995.

Y. Sogar Simamora, **Hukum Kontrak prinsip-prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia**, Surabaya : LaksBang Pressindo, 2011.

Zakiah Daradjat, dkk, **Perbandingan Agama 2**, Jakarta : Bumi Aksara, 1996.

Zainuddin Ali, **Filsafat Hukum**, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.

Zvi Bodie & Robert C. Merton, **Finance**, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 2000.

II. Disertasi :

Ayih Sutarih, **Pergeseran Asas Hukum Yayasan dari Non Profit ke Arah Profit**, Disertasi Program Studi Ilmu Hukum-Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015.

Anwar Borahima, **Implikasi Yuridis Pemberlakuan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan** , Disertasi Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2002.

Chatamarrasjid Ais, **Tujuan Sosial Yayasan, dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba**. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1998.

Handy Sobandi, disertasi **Pembaharuan Hukum Benda Nasional Berdasarkan Cita Hukum Pancasila**, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 2011

Sirojul Munir, ***Perwujudan Prinsip Perlindungan Hukum Untuk Pekerja / Buruh Dalam Perjanjian Kerja Bersama di Dalam Perusahaan***, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2010

Y. Sogar Simamora dalam disertasinya, ***Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah***, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.

Sutan Remy Sjahdeny, ***"Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang seimbang Bagi Para pekerjaan dalam perjanjian kredit bank di Indonesia"*** Progam Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.

III. Tesis :

Inche Sayuna, ***Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris***, Surakarta : Universitas Sebelas Maret.

Setiono, ***Rule of Law (Supremasi Hukum)***, Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004

IV. Jurnal :

Aan Eko Widiarto, ***Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi***, jurnal Konstitusi, Volume 16 Nomor 1 Maret 2019

Abdul Wahid, ***Pembatalan UU BHP dan Pendidikan Berbasis Humanistik***, ***Jurnal Konstitusi***, Volume 7, Nomor 2, April 2010.

Abdul Syukur, ***Historiografi Belandacentris : Pembentukan dan Perkembangannya***, Jurnal Sejarah Lontar, Vol 7 No. 2 Juli - Desember 2010.

Aris Setyo Nugroho, ***Penerapan Asas Itikad Baik Pada Fase Pra Kontrak dalam Hukum Civil Law dan Common Law***, Jurnal Repertorium, Edisi Januari - Juni 2014.

Anna Marina, DIdin Fatihudin, ***Pasar Oligopoli di Indonesia, Kasus Trading Term dan Dominansi Carrefour pada Pasal Ritl Modern di***

Indonesia, Jurnal Balance Economics, Bussiness, Management and Accounting, Th. V/No.09/uli/2008 Published by Faculty of Economic Muhammadiyah Surabaya.

Dadang Supardan, **Menyikap Perkembangan Pendidikan Sejak Masa Kolonial Hingga Sekarang : Perspektif Pendidikan Kritis**, Jurnal Generasi Kampus, Volume 1, nomor 2, September 2008.

De Ranitz, tiga essentialia dari Yayasan adalah "*een vermogen, een bestemming, en een bestuur*", sebagaimana dikutip oleh A. Buchenbacher, *De Stichting in Nederlandsch-Indie, Westerche en Oostersche vormen van Doel-vermogen*, Vierde Juristen Congres 1936, *Praeadvieszen Handelingen, Bijlage van het Indisch Tijdschrift van het Recht, Orgaan der Nederlandsch Indische Juristenvereniging*.

Isrok, **Korelasi antara Peraturan Daerah (Perda) bermasalah dengan Tingkat Investasi Daerah**, Yogyakarta : Jurnal Hukum Ius Quin lustum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, No. 4 Volume 16, Oktober 2009.

Iwan Permadi, **Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia**, Jurnal Wacana-Vol.15, No. 4, 2012.

Syamsul Maarif, **Merger Konsolidasi, Akuisisi dan Pemisahan PT Menurut UU No. 40 Tahun 2007 dan Hubungannya dengan Hukum Persaingan**, Jurnal Hukum Bisnis, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 27 – 1 – Tahun 2008.

Setiawan, Yayasan : **Citra yang sedang berubah, makalah disampaikan pada Temu Karya Yayasan : Status Hukum dan Sifat Usahanya**, Jakarta : 15 Desember 1989.

Morton J. Horwitz, **"The Historical Foundation of Modern Contract Law"**, Harvard Law Review, Vol 87, 1974

Nurodin Usman, **Studi Hadis-Hadis Wakaf Dalam Kitab Sahih Al-Bukhari dan Fath Al-Bari**, Jurnal Cakrawala, Vol. X, No. 2, Desember 2015, hlm. 184.

Titik Indrawati, **Merger Bank Bermasalah di Indonesia**, Journal The Winners, Vo. 2 No. 2 September 2001.

Y. Sogar Simamora, **Karakteristik, Pengelolaan dan Pemeriksaan Badan Hukum Yayasan di Indonesia, Character, Management and Examination Charity Foundation in Indonesia**, hlm. 177, Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 1 Nomor 2, Agustus 2012.

V. Makalah :

A. Zen Umar Purba, ***Merger dan Akuisisi : Praktek Dan Kebutuhan Akan Pengaturan***, disampaikan dalam seminar Merger dan Akuisisi, diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian dan pengembangan Hukum, tanggal 14 Desember 1991, di Grand Hyatt Hotel, Jakarta.

Bagir Manan, ***Fungsi dan Materi Peraturan Perundang – undangan***. Makalah, Jakarta : 1994.

Hendrian, dkk, ***Ruang Lingkup Akuntansi***, Modul Kuliah

Philipus M. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmasir (Normatif), (Surabaya : Yudika, Majalah FH. Unair, No. 16 Tahun IX Nop-Des. 1994), hlm. 6

Peter Mahmud marzuki, ***Arti Penting Hermeneutik Dalam Penerapan Hukum***, Disampaikan pada pengukuran Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, tanggal 17 Desember 2005

VI. Laporan Penelitian :

Dian Puji N Simatupang, dkk, Tim ***Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan tentang Aset Negara (UU Nomor 51 Prp Tahun 1960)***, bphn., hlm. 3

Suherman Toha, dkk, Laporan Akhir Penelitian Hukum, ***Tentang Perbandingan Tujuan dan Pola Kerja Yayasan di Beberapa Negara dan Kemungkinan Penerapannya di Indonesia***, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2012.

VII. Kamus :

Christopher Pass & Bryan Lowes, ***Kamus Lengkap Bisnis***, Jakarta : Erlangga, 1999.

Hendry Compbell Black, MA, ***Black's Law Dictionary***, 2nd Edition, St. Paul Minestotta USA, West Publishing Co. 1991

Kamus Hukum Ekonmi, Jakarta : PT Global Pustaka Utama, 1997.

Noah Webster, ***Webster's New Universal Unabridge Dictionary***, New York, USA : Simon & Schuster, 1993.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, ***Kamus Bahasa Indonesia***, Jakarta, 2008.

Sударsono, *Kamus Hukum*, Cet-2, Jakarta : Rineka Cipta, 1999.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1990.

Victoria Neufeldt, *Webster's New World College Dictionary*, USA : Macmillan, 1995.

WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1986.

<https://kbbi.web.id/didik> diakses pada tanggal 1 Januari 2019

VIII. Surat kabar :

Jawa Pos, *Merger PTS Butuh Regulasi Baru*, 22 Oktober 2017.

IX. Internet :

<http://rahmanamin1984.blogspot.com/2014/03/filsafat-hukum-aliran-utilitarianisme.html>, Chartamarrasjid Ais, **Undang-Undang Yayasan No. 16 Tahun 2001 Dan Transparansi Kegiatan Usaha Yayasan**, diakses

[https://www.researchgate.net/publication/318652242_UNDANG-UNDANG YAYASAN No 16 TAHUN 2001 DAN TRANSPARANSI KEGIATAN USAHA YAYASAN](https://www.researchgate.net/publication/318652242_UNDANG-UNDANG_YAYASAN_No_16_TAHUN_2001_DAN_TRANSPARANSI_KEGIATAN_USAHA_YAYASAN)

<https://www.merdeka.com/peristiwa/pemerintah-tutup-243-perguruan-tinggi-swasta-bermasalah.html>

<https://kbbi.web.id/atur>

[http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/105669-\[Konten\]-L.91.%20Bab.2%20Kajian%20Pustaka.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/105669-[Konten]-L.91.%20Bab.2%20Kajian%20Pustaka.pdf)

http://www.unair.ac.id/sejarah-unair_5.html

<http://www.ui.ac.id/tentang-ui/sejarah.html>

Purnawan Basundoro, S.S., M.Hum, Sejarah Pendidikan Tinggi di Indonesia, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga.

<http://www.manajemenpendidikantinggi.net/mmpt/index.php/opini/21-opini/175-sejarah-pendidikan-tinggi-di-indonesia>

Seminari adalah lembaga Pendidikan bagi calon rohaniawan Kristiani.
<https://id.wikipedia.org/wiki/Seminari>

Pencucian uang di balik Pendirian yayasan dan Mesin uang dengan kekayaan Besar, Majalah Forum Keadilan. Lihat juga
http://www.hukumonline.com/artikel_detail.asp?id=455

Pemikiran hasil-hasil Seminar Hukum Nasional ke IV tanggal 30 Maret 1979, Dalam Atmadja, Perundang - undangan Dalam Sistem Hukum Nasional,.

https://www.researchgate.net/publication/318650478_PERUNDANG-UNDANGAN_DALAM_SISTEM_HUKUM_NASIONAL

(Oxford Advanced Learner;s dictionary, 8th Edition, 2010, 2010)

Bomer Hutasoit, Artikel **Politik Hukum : Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch**, dalam
<https://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/10/07/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum-menurut-gustav-radbruch/>,

Yance, Arizona, **"Apa Itu Kepastian Hukum?"**, dalam
<http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, (diakses pada tanggal 20 Mei 2017).

https://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_contract

X. Peraturan perundang - undangan :

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

KUH Perdata

Undang-Undang RI No.16 Th. 2001 tentang Yayasan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4132).

Undang-Undang RI No.28 Th. 2004 tentang Perubahan Atas UU RI No.16 Th 2001 tentang Yayasan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 115 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4430).

Undang-Undang RI No.20 Th. 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi. (diundangkan di Jakarta Pada Tanggal 4 Desember 1961)

Undang-Undang RI No. 12 Th. 2012 tentang Pendidikan Tinggi, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5336).

Undang-undang RI No. 44 Th. 2009 tentang Rumah Sakit, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5072).

Undang-undang RI No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430).

Undang-undang RI No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967).

Undang-undang RI No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430).

Undang-undang RI No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3587).

Undang-undang RI No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (Lembaran Negara 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Lembaran Negara 1999 No. 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817).

Peraturan Pemerintah RI No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

Peraturan Pemerintah RI No. 63 Th.2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan

Peraturan Pemerintah RI No. 2 Th. 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah RI No. 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan

Peraturan Pemerintah RI No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi.

Peraturan Pemerintah RI No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 3840)

SK Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Meger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum.

SK Direksi Bank Indonesia No. 32/52/KEP/DIR, tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.

Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2016 Tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabuan Izin Perguruan Tinggi Swasta, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2009).

Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pedoman Tata Cara Penyusunan Statuta Perguruan Tinggi Swasta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 523).

Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Program Studi dan Peruguruan Tinggi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 523).

Risalah Sidang Rancangan Undang-undang Yayasan.

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Ma'Had Aly.

Pasraman adalah wadah Pendidikan Keagamaan Hindu, Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Pendidikan Keagamaan Hindu.

Lampiran Permenristek Dikti No. 16 Tahun 2018 tentang Pedoman Tata Cara Penyusunan Statuta Perguruan Tinggi

Peraturan Nomor IX.G.1, Lampiran Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Nomor KEP-52/PM/1997 tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten.

Letter of Intent, tanggal 20 Januari 2000, *Memorandum of Economic dan Financial Policies Medium – Term Strategy and Policies for 1999/2000*, Setion IV. Structural Reform, Artikel 32.

XI. Putusan Pengadilan :

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, hlm 385

Putusan Pengadilan Negeri Surabaya dalam perkara perdata Niaga No. 01/KHI.MERK/2015/PN.Niaga.SBY, tanggal 13 Agustus 2015.

