

SKRIPSI



**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI PADA
YAYASAN PENDIDIKAN DULUWO LIMO LO POHALAA ATAS ASET
DAERAH KABUPATEN GORONTALO**

OLEH

HIJRIAH MAULANI NANDA SYAPUTRI

B 111 09 153

**BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

HALAMAN JUDUL

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI PADA
YAYASAN PENDIDIKAN DULUWO LIMO LO POHALAA TERHADAP
ASET DAERAH KABUPATEN GORONTALO**

OLEH

HIJRIAH MAULANI NANDA SYAPUTRI

B 111 09 153

SKRIPSI

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka penyelesaian studi sarjana
Pada Bagian Hukum Administrasi Negara
Program Studi Ilmu Hukum**

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

PENGESAHAN SKRIPSI

PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI PADA YAYASAN PENDIDIKAN DULUWO LIMO LO POHALAA ATAS ASET DAERAH KABUPATEN GORONTALO

Disusun dan diajukan oleh

**HIJRIAH MAULANI NANDA SYAPUTRI
B 111 09 153**

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Bagian Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Selasa, 30 Juli 2013
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua


Prof. Dr. Syamsul Bahri, S.H., M.S.
NIP. 19540420/198103 1 003

Sekretaris


Ruslan Hambali, S.H., M.H.
NIP. 19561110 198303 1 003

**An. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,**


Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19630419 198903 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari mahasiswa:

Nama : HIJRIAH MAULANI NANDA SYAPUTRI

Nomor Pokok : B 111 09 153

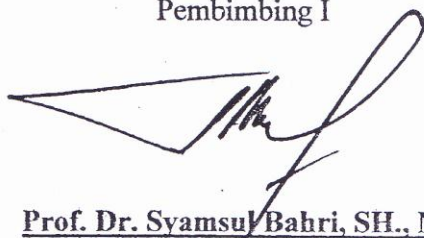
Bagian : Hukum Administrasi Negara

Judul Skripsi : PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI
PADA YAYASAN PENDIDIKAN DULUWO LIMO LO
POHALAA ATAS ASET DAERAH KABUPATEN
GORONTALO

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, 1 Juli 2013

Pembimbing I



Prof. Dr. Syamsul Bahri, SH., MS
195404201981031003

Pembimbing II



Ruslan Hambali, SH., MH
195611101983031003

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **HIJRIAH MAULANI NANDA SYAPUTRI**
No. Pokok : B111 09 153
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pertanggungjawaban Hukum Administrasi pada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Atas Aset Daerah Kabupaten Gorontalo

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2013



a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik.


Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19630419 198903 1 003

ABSTRAK

HIJRIAH MAULANI NANDA SYAPUTRI (NIM B11109153)
Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Pada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Atas Aset Daerah Kabupaten Gorontalo (dibimbing oleh **Syamsul Bahri dan Ruslan Hambali**).

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pertanggungjawaban Hukum Administrasi pada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa atas aset daerah Kabupaten Gorontalo, demikian juga untuk menjelaskan status dari aset daerah tersebut.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Gorontalo dengan sasaran penelitian pada kantor Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa dan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD).

Data penelitian terdiri dari data primer yang diambil dari wawancara langsung dan data sekunder melalui informasi yang diperoleh secara tidak langsung seperti data, literatur yang relevan, dokumen-dokumen serta peraturan perundang-undangan. Analisis data dilakukan secara kualitatif dan kemudian disajikan secara deskriptif dengan cara menguraikan, menjelaskan, kemudian menggambarkan mengenai permasalahan yang dibahas.

Hasil penelitian pada aset pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo yang dikelola oleh yayasan pendidikan DLP diperoleh dalam bentuk hibah dan pinjam pakai, yang keputusan DPRD atas hibah tersebut tidak diikuti dengan perjanjian hibah dan akta notaris, begipula dengan Keputusan Bupati atas pinjam pakai yang tidak diikuti dengan perjanjian pinjam pakai, selain itu regulasi yang mengatur tentang pinjam pakai aset daerah hanya dapat dilaksanakan antar sesama instansi pemerintah bukan pihak ketiga. Dalam hal Pertanggungjawaban Hukum Administrasi atas aset daerah Kabupaten Gorontalo, dari segi legalitas bahwa keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan berhubungan dengan aset berupa tanah dan bangunan, tidak ada yang mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak memenuhi unsur, dan dapat dikatakan batal demi hukum. Sehingga aset-aset tersebut masih menjadi sepenuhnya milik pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo yang masih membutuhkan pertanggungjawaban dari pihak yayasan berupa laporan kondisi, penggunaan, dan pengembangan aset, yang selama ini belum pernah dilaksanakan oleh pihak yayasan.

(Kata Kunci: Aset, Yayasan)

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Rekomendasi penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa Politik dan Linmis Kabupaten Gorontalo
2. Surat Keterangan Penelitian dari Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo
3. Surat Izin Penelitian dari Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo
4. Keputusan DPRD Kabupaten Gorontalo Nomor 11 Tahun 2000 tentang Persetujuan atas Pemanfaatan/Pelepasan Hak Tanah dan Bangunan Islamic Centre kepada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo
5. Berita Acara Nomor 011/04/2002 tentang Penyerahan 2 (dua) Unit Gedut Perkuliahan kepada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo
6. Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 620 Tahun 2005 tentang Penghibahan Barang Milik Pemerintah Kabupaten Gorontalo Kepada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo
7. Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 282 Tahun 2007 tentang Pinjam Pakai Barang Milik Daerah Kabupaten Gorontalo Kepada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo
8. Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor 66/19/2009 tentang Pemberian Hibah Kepada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2009
9. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: AHU.3339.AH.01.04.Tahun.2010 tentang Pengesahan Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo

10. Tabel Status Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo Dalam Pengelolaan Yayasan

Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo

DAFTAR ARTI SINGKATAN

AD/ART	Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBD 1	APBD tingkat Provinsi
APBD 2	APBD tingkat Kabupaten
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BMD	Barang Milik Daerah
DPA-PPKD	Dokumen Pelaksanaan Anggaran- PPKD
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPPKAD	Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
LN	Lembaran Negara
NPHD	Naskah Perjanjian Hibah Daerah
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
PPKD	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
PP	Peraturan Pemerintah
PTS	Perguruan Tinggi Swasta
RAPBD	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

RKA-PPKD	Rencana Keraj dan Anggaran PPKD
SKPD	Satuan Kerja Penrangkat Daerah
STIE	Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
TPBMN/D	Tim Penerbitan Barang Milik Negara/Daerah
UU	Undang-Undang
WTP	Wajar Tanpa Pengecualian
YP-DLP	Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa

KATA PENGANTAR



Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas rahmat, taufik, dan hidayah-Nyalah skripsi ini dapat terselesaikan.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak, skripsi ini tidak mungkin dapat terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini, izinkan penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan skripsi ini.

Ucapan terima kasih yang teristimewa dengan sepenuh cinta dan rasa hormat kepada Ibunda Suriati Tongkodu, S.H dan Ayahanda Syafruddin, SKM., M.Kes serta adikku Qais Al-Qadri, atas kasih sayang tak terbatas, dukungan, dorongan, doa, demi keberhasilan penulis semasa menempuh pendidikan hingga akhir studi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Terima kasih sebesar-besarnya kepada Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS selaku Pembimbing I dan Ruslan Hambali, SH., MH selaku Pembimbing II yang dengan sabar selalu memberi bimbingan, arahan, saran, petunjuk, serta bantuan, dari awal penulisan hingga terselesaikannya penulisan skripsi ini. Semoga dengan apa yang diberikan menjadikan skripsi ini lebih bermanfaat bagi kepustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Tak lupa pula penulis ingin menghaturkan terima kasih kepada:

1. Prof.Dr .dr. Idrus A. Paturusi selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Prof. Dr. D.A. Suriamiharja, M.Eng selaku Pembantu Rektor I, Dr. Dr. A. Wardihan Sinrang, M.S. Selaku Pembantu Rektor II, Ir. Nasaruddin Salam, M.T selaku Pembantu Rektor III, Dr. Dwia A. Tina N.K., M.A. selaku Pembantu Rektor IV.
3. Prof. Dr. Aswanto, SH., MS., D.FM selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

4. Prof. Dr. Abrar Saleng, SH., MH. Selaku Wakil Dekan I, Dr. Anshori Ilyas, SH., MH. Selaku Wakil Dekan II, Romo Librayanto, SH., MH. Selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Dr. Hasbir, SH., MH selaku Penasihat Akademik penulis.
6. Seluruh bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membagi pengetahuannya dengan ikhlas kepada penulis selama duduk di bangku kuliah.
7. Anggota-anggota Tim Penguji, Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH. Prof. Dr. Marthen Alie, SH., MH. Dan Prof. Dr. Muhammad Djafar Saidi, SH., MH. Yang telah memberikan masukan, kritikan serta perbaikan atas penulisan skripsi ini sehingga menjadi lebih baik.
8. Dr. Rustam Akili, SE, MH. Selaku Ketua Umum Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo yang telah banyak membantu selama penulis melaksanakan penelitian.
9. Dr. Drs. EC. Ilyas Lamuda, MM. Selaku Pengurus Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo yang telah banyak membantu perolehan data selama penelitian.
10. Yusran Lapananda, SH., MH. Selaku Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Gorontalo yang telah banyak membantu baik informasi maupun data selama penelitian demi kelancaran penulisan skripsi ini.
11. Deasy Otoluwa selaku Pegawai DPPKAD Kabupaten Gorontalo yang telah banyak membantu, mulai dari awal sampai selesainya penelitian.
12. Seluruh Staf Akademik yang telah banyak membantu kelancaran akademik penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
13. Seluruh Keluarga Besar baik di Gorontalo maupun di Polewali, Oma Opa Tercinta (Alm, KH. Kusno Tongkodu dan Alm Kartin Henga, Hi. Sapparang dan Hj Masita), tante-tante, om-om (Ma Win, Ma Yiyi, Ma Nona, Om Utam, Om Idjan, Uya, Aci, Pa Adi, Alm Pa Eki, Om Pulu, tante Dewi, tante Titin, Om Man, Om Andi, tante Sakka, tante Dalle, om Ami, Om Budi, Om Wahyu) sepupu-sepupu (Ka Lan, Ka Roy, Ka Intong, Kaka Kiki, Mab Tri,

Mimi Ninong, Ka Onal, Ka Icha, Ka Rudi, Jihan, Isti, Tutun, Pimon, Indy, Nifa, Cika, Kesya, Aan, Ana, dan si kecil Aqilah, Kak Kyky, Ka Ulva, Susan, Acco, Anna, Afgan, Fardhan, Lamhan, Aulia, amma, nurul) serta ponakan-ponakan (para malaikat-malaikat kecilku, yayang, tutan, ulil) yang tak henti-heninya memberikan semangat, dorongan, doa, kasih sayang, serta perhatian selama penulis menempuh pendidikan hingga di akhir studi ini.

14. Kawan-kawan Lembaga Pers Mahasiswa Hukum Unhas (LPMH-UH) yang telah memberikan banyak masukan atas segala hal, membagikan pengalaman-pengalam menarik, dan mengajarkan banyak tambahan ilmu.
15. Teman-Teman Solidaritas Mahasiswa Gorontalo (SWAT) yang telah dengan senantiasa menjadikan Makassar seperti kampung halaman sendiri, atas segala kesediaan tanpa penolakan disetiap penulis membutuhkan pertolongan dan bantuan.
16. Para Princess-princessku tersayang (Rita, Cece, Della, Imma, Dewi, Afni) atas segala canda, tawa, ceria, dan masih banyak lagi yang selalu kita kerjakan dan selesaikan bersama selama 3 tahun ini.
17. Teman-teman seangkatan Doktrin 2009.
18. Yerima kasih pula kepada seluruh pihak yang telah banyak membantu selama penulisan skripsi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Akhir kata semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca.

Makassar, Juni 2013

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
LEMBARAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH SKRIPSI	iv
ABSTRAK	v
DAFTAR LAMPIRAN	vi
DAFTAR ARTI SINGKATAN	viii
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	5

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Hakikat Pendirian Yayasan	7
1. Pengertian Yayasan.....	7
2. Maksud dan Tujuan Pendirian Yayasan.....	9
3. Pengaturan Hukum tentang Yayasan di Indonesia.....	10
4. Perolehan Kekayaan Yayasan	12

B. Gambaran Umum Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa.....	18
C. Pengelolaan Aset Daerah	22
D. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi atas aset daerah	26
1. Hukum Administrasi Negara.....	26
2. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi.....	27
3. Aset Daerah.....	30
E. Kedudukan Pemerintah dalam Hukum Privat.....	31
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Lokasi Penelitian.....	34
B. Jenis dan Sumber Data.....	34
C. Teknik Pengumpulan Data.....	35
D. Teknik Analisis Data.....	35
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Sejarah Pendirian Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa.....	36
B. Hakekat Pendirian Yayasan	40
C. Sumber-sumber Perolehan Aset Kekayaan Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa	46
D. Status Kepemilikan Aset Yayasan Pendidikan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa	49
E. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi pada Yayasan Atas aset daerah.....	56
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	63

B. Saran.....	64
Daftar Pustaka	xv

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata berdasarkan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai hukum tertinggi (*highest law*).

Berangkat dari dasar tersebut di atas, pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota memfasilitasi serta mendukung yayasan yang pendiriannya dengan tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, termasuk di bidang pendidikan melalui bantuan berupa penyediaan tanah serta gedung milik daerah sebagai modal awal dalam penyelenggaraan yayasan. Namun pada hakikatnya, begitu yayasan didirikan, yayasan tersebut akan berada dalam bingkai hukum privat, ia akan menjadi entitas hukum privat dengan segala konsekuensi yuridisnya.¹

Maka yang perlu dipahami kemudian adalah apakah aset daerah yang telah diserahkan dalam pengelolaan yayasan tersebut yang dikatakan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan, dilepaskan atau dihibahkan, sehingga segala konsekuensi penggunaan, pengelolaan, dan pengawasan atas kekayaan tersebut akan lepas sama sekali dari pihak yang memberi atau menghibahkan, ataukah aset-aset

¹ Anwar Borahima, *Kedudukan Yayasan di Indonesia: Eksistensi, Tujuan, dan Tanggung Jawab Yayasan*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 144.

daerah tersebut masih dikualifikasikan sebagai bagian dari pengertian keuangan negara, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyebutkan:

“Keuangan negara meliputi kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Berdasarkan ketentuan di atas, segala bentuk penggunaan dan pengelolaannya masih mengikuti tata cara yang berlaku untuk pengelolaan keuangan negara dan harus dipertanggungjawabkan kepada pemerintah.²

Dengan Perubahan paradigma baru pengelolaan barang milik negara/aset negara yang ditandai dengan keluarkannya PP No. 6 Tahun 2006 yang merupakan peraturan turunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang kemudian telah di ubah menjadi PP No 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, telah memunculkan optimisme baru *best practices* dalam penataan dan pengelolaan aset negara yang lebih tertib, akuntabel, dan transparan. Pengelolaan aset negara yang profesional dan modern dengan mengedepankan prinsip *good governance* di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat (*stake-holder*).

Menyikapi kondisi tersebut di atas, Departemen Dalam Negeri menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Mengacu pada Peraturan Pemerintah

² Rudhi Prasetya, *Yayasan Dalam Teori dan Praktik*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 67.

dan Peraturan Menteri Dalam Negeri itulah, Gubernur/Bupati/Walikota menyusun peraturan daerah tentang pokok-pokok Pengelolaan Barang Milik Daerah, serta peraturan kepala daerah mengenai sistem dan prosedur pengelolaan barang milik daerah untuk provinsi/kabupaten/kota masing-masing.³

Namun, pada dasarnya terdapat ciri yang menonjol dari produk-produk hukum tersebut yaitu meletakkan landasan hukum dalam bidang administrasi keuangan negara dan melakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dan pemegang kewenangan perbendaharaan. Hal ini, mengingat barang milik daerah atau aset daerah merupakan sumber daya yang penting bagi pemerintah daerah sebagai penopang pendapatan asli daerah, sehingga perlunya pengelolaan dan pertanggungjawaban administrasi yang transparan, jelas, serta akurat atas setiap pengelolaan aset daerah, mulai dari penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, penghapusan, serta pemindahtanganan atas aset daerah.

Kekayaan yayasan menurut Undang-Undang Yayasan yaitu bersumber dari sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat, wakaf, hibah, hibah wasiat, dan perolehan lain yang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasar Yayasan dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Yayasan dijelaskan bahwa dalam hal-hal tertentu Negara dapat memberikan bantuan kepada Yayasan yang ketentuan mengenai syarat dan tata cara

³ Dikutip pada laman website: www.bppk.depkeu.go.id (Oktavia Ester Pangaribuan dan Sumini Widyaiswara Muda, *Pokok-Pokok Pengelolaan Barang Milik Daerah*) Diakses pada hari Selasa, 26 Februari 2012. Pukul 18.07 wita

pemberiannya lebih lanjut di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Yayasan.

Lebih tegas lagi ditur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah di atas bahwa “Yayasan yang menerima bantuan negara wajib membuat dan menyampaikan laporan tahunan Yayasan setiap 1 (satu) tahun sekali kepada menteri terkait atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, gubernur, bupati, atau walikota yang memberikan bantuan tersebut.”

Senada dengan aturan di atas, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam hal Negara memberikan sumbangan kepada Yayasan dalam bentuk hibah di atur bahwa “Penerima hibah bertanggung jawab secara moral dan material atas penggunaan hibah yang diterimanya”⁴, pertanggungjawaban penerima hibah meliputi, laporan penggunaan hibah, surat pernyataan tanggung jawab yang menyatakan bahwa hibah yang diterima telah digunakan sesuai Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD), dan bukti-bukti pengeluaran yang lengkap dan sah sesuai peraturan perundang-undangan bagi penerima hibah berupa uang atau salinan bukti serah terima barang/jasa bagi penerima hibah berupa barang/jasa.⁵

Berkenaan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban atas aset daerah, di Provinsi Gorontalo, berdiri salah satu yayasan, yaitu Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa, berkedudukan di Kabupaten Gorontalo, di mana sebahagian

⁴ Pasal 19 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

⁵ Pasal 19 ayat (2) Permendagri Nomor 32 Tahun 2011.

asetnya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tingkat Kabupaten (APBD II), sehingga masih memerlukan pertanggungjawaban atas pengelolaan aset yang dikelola oleh yayasan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sejauh mana pertanggungjawaban Hukum Administrasi pada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa atas pengelolaan aset daerah Kabupaten Gorontalo?
2. Bagaimanakah status atas aset daerah dalam pengelolaan Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa di Kabupaten Gorontalo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauh mana pertanggungjawaban Hukum Administrasi pada Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa aset daerah di Kabupaten Gorontalo.
2. Untuk mengetahui status atas aset daerah dalam pengelolaan Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa di Kabupaten Gorontalo.

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian pustaka bagi peneliti berikutnya sehubungan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban aset daerah dengan kajian analisis lebih mendalam ditempat yang sama dan atau di tempat lain.

2. Sebagai karya ilmiah untuk membantu memperkaya khazanah kepustakaan di bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban aset daerah yang dikelola yayasan.
3. Sebagai salah satu persyaratan akademik dalam rangka penyelesaian studi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Hakikat Pendirian Yayasan

1. Pengertian Yayasan

Yayasan dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *stiching*,⁶ yang berarti lembaga, berasal dari kata *stichten* yang berarti membangun atau mendirikan. Sedangkan pengertian yayasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan:

“Yayasan sebagai badan hukum yang tidak mempunyai anggota, dikelola oleh sebuah pengurus dan didirikan untuk tujuan sosial (mengusahakan layanan dan bantuan seperti sekolah, rumah sakit).”⁷

Adapun unsur-unsur yang terkandung dalam yayasan, menurut Ernet Utrecht,⁸ ialah:

- a) Adanya suatu harta kekayaan;
- b) Harta kekayaan ini merupakan harta kekayaan tersendiri tanpa ada yang memilikinya;
- c) Harta kekayaan mana diberi suatu tujuan tertentu; dan
- d) Dalam melaksanakan tujuan dari harta kekayaan tersebut diadakan suatu pengurus.

Setiawan, mantan Hakim Agung Mahkamah Agung dalam tulisannya “Tiga Aspek Hukum Yayasan” berpendapat bahwa Yayasan adalah badan hukum.⁹

⁶ I.G. Rai Wijaya. *Hukum Perusahaan dan Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaan di Bidang Usaha*. (Jakarta: Megapoin. 2003), hlm. 60.

⁷ Kansil & Cristine S.T Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, Cerakan Pertama, (Jakarta: Pusat Sinar Harapan), Tahun 2000.

⁸ Suharto, *Membedah Konflik Yayasan Menuju Konstruksi Hukum Bermatabat*, (Yogyakarta: Cakrawala Media, 2009), Hlm. 10.

Namun pada kesempatan lain, Setiawan, sebagaimana dikutip dalam Yahya Zein,¹⁰ menyatakan bahwa, walaupun tidak ada peraturan tertulis mengenai Yayasan, praktik hukum dan kebiasaan membuktikan bahwa di Indonesia itu:

- a) Dapat didirikan suatu Yayasan;
- b) Yayasan berkedudukan sebagai badan hukum.

Senada dengan Setiawan, Wirjono Prodjodikoro,¹¹ berpendapat bahwa Yayasan adalah badan hukum. Dasarnya adalah suatu Yayasan mempunyai harta benda/kekayaan, yang dengan kemauan pemilik ditetapkan guna mencapai tujuan tertentu. kekayaan yang terpisah itu diperlukan untuk mengejar tercapainya tujuan dan merupakan sumber dari segala hubungan-hubungan hukum. Tujuan itu sendiri harus tujuan idiil atau bersifat amal. Sementara menurut Soebekti,¹² Yayasan adalah suatu hukum di bawah pimpinan suatu badan pengurus dengan tujuan sosial dan tujuan tertentu yang legal.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004, yayasan kini mempunyai dasar hukum yang kuat serta menjamin kepastian dan ketertiban hukum, dan dapat berfungsi sesuai dengan maksud dan tujuan di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan.

⁹ Setiawan, "Tiga Aspek Hukum Yayasan" Majalah Varia Peradilan Tahun ke V No. 55, Jakarta : IKAHI April 1990 (Dikutip dalam Tesis "Tinjauan Hukum Terhadap Organ Pengurus Pada Yayasan YLPPI" oleh Siti Fati Haren, 2010) <http://lontar.ui.ac.id> diakses 28 Februari 2013, pukul 22.34.

¹⁰ Zein, Yahya. "Keberadaan Yayasan di Indonesia". <http://yahyazein.blogspot.com> diakses 28 Februari 2013, pukul 22.50.

¹¹ Yahyazein, *Op.Cit.*

¹² Soebekti, *Kamus Hukum*, (Jakarta : Pradnya Paramita), 2000.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 dengan tegas menyebutkan:

“Yayasan adalah badan hukum yang terdiri dari atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota”.

Ketentuan ini dengan tegas menempatkan dan memberikan status Yayasan sebagai badan hukum serta tujuannya adalah di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan.

2. Maksud dan Tujuan Pendirian Yayasan

Di masa kekuasaan Hindia Belanda, pernah dibuat undang-undang *staatsblas* 1927-156 tentang *Regeling van de Rechtspositie der Rechtsgenootschappen*, yang menentukan bahwa gereja atau *kerkgnootschappen* adalah juga badan hukum yang mempunyai maksud dan tujuan yang sama dengan yayasan, yakni memiliki tujuan idiil, khusus di bidang keagamaan.¹³

Berkaitan dengan tujuan yayasan, di Indonesia terdapat yurisprudensi Mahkamah Agung di mana sebelum berlakunya undang-undang yayasan menjadi acuan bagi yayasan untuk penentuan tujuan yayasan. Berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 8 Juli 1975 No. 476/K/Sip/1975, pertimbangan Pengadilan Negeri yang dibenarkan Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, bahwa perubahan wakaf Al Is Af menjadi Yayasan Al Is Af dapat saja karena dalam hal ini tujuan dan maksudnya tetap, ialah untuk

¹³ Arie Kusumastuti Maria Suhardi. 2003, *Hukum Yayasan di Indonesia*. Jakarta : PT. Abadi, hlm. 16.

membantu keluarga terutama keturunan almarhum Almuhsin bin Abubakar Alatas.

Mengacu pada putusan Mahkamah Agung tersebut di atas, jelas bahwa yayasan mempunyai tujuan untuk “membantu”. Perkataan “membantu” ini diinterpretasikan sebagai suatu kegiatan sosial. Adapun bantuan yang diberikan tersebut dapat hanya ditujukan kepada pihak tertentu saja, yakni dalam hal ini terutama kepada keturunan almarhum Almuhsin bin Abubakar Alatas.¹⁴

Dengan berlakunya undang-undang yayasan, maka maksud dan tujuan yayasan di Indonesia semakin jelas dan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a) Untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan;¹⁵
- b) Maksud dan tujuan yayasan harus bersifat sosial, keagamaan, dan kemanusiaan;¹⁶
- c) Maksud dan tujuan yayasan wajib dicantumkan dalam anggaran dasar yayasan.¹⁷

Dengan penjelasan di atas, maka maksud dan tujuan yayasan telah ditentukan, yaitu hal-hal tertentu yang sudah dibatasi, dan bersifat khusus untuk melakukan suatu kegiatan. Jadi maksud dan tujuan yayasan tidak dapat bersifat umum.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Yayasan

¹⁶ Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Yayasan

¹⁷ Pasal 14 ayat (2) huruf b Undang-Undang Yayasan.

3. Pengaturan Hukum tentang Yayasan di Indonesia

Sejak diundangkannya UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan pada tanggal 6 Agustus 2001, Lembaran Negara (LN) No. 112 Tahun 2001 Tambahan Lembaran Negara (TLN) 4132, ketentuan inilah yang menjadi dasar hukum yayasan. Undang-undang ini kemudian telah direvisi dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan LN No. 115 T.L.N. 4430.

Sebelum itu, tidak ada satu pun peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang yayasan di Indonesia. Selain itu, tampak dimasyarakat bahwa peranan yayasan diberbagai sektor, misalnya saja disektor sosial, pendidikan dan agama sangat menonjol. Oleh karena itu, lembaga tersebut hidup dan tumbuh berdasarkan kebiasaan yang hidup di dalam masyarakat. Namun demikian, tidaklah berarti bahwa di Indonesia sama sekali tidak ada ketentuan yang mengatur tentang Yayasan. Dalam beberapa pasal undang-undang disebut adanya yayasan, seperti yang tertuang dalam: Pasal 365, Pasal 899, 900, 1680 KUHPerdara, kemudian dalam Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 236 Rv, serta Pasal 2 ayat (7) Undang-Undang kepailitan.

Selain itu, di dalam Peraturan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 01/Per/Menpen/1969, tentang Pelaksanaan Ketentuan-ketentuan mengenai Perusahaan Pers, dalam Pasal 28 disebutkan, bahwa untuk perusahaan yang bergerak di bidang penerbitan pers harus berbentuk Badan Hukum, yang dianggap sebagai badan hukum dan/atau dikenal dengan Perseroan Terbatas (PT), Koperasi

atau Yayasan. Hal yang sama, di dalam beberapa ketentuan perpajakan juga disebutkan tentang yayasan.

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan agraria, dimungkinkan pula bagi yayasan mempunyai hak atas tanah. Bahkan sejak tanggal 25 Agustus 1961 telah dibentuk yayasan Dana Landreform oleh Menteri Agraria sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Pada tahun 1993, di dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 227/KMK/017/1993, juga telah dikenal Yayasan Dana Pensiun.

4. Perolehan Kekayaan Yayasan

Chatamarrasjid,¹⁸ mengemukakan bahwa pada umumnya sumber dana yayasan berasal dari sumbangan masyarakat dalam bentuk hibah, hibah wasiat, dan hasil kegiatan usaha serta bantuan perusahaan tempat dimana yayasan tersebut didirikan.

Dalam undang-undang yayasan diatur mengenai sumber perolehan kekayaan yayasan, yaitu sebagai berikut:

a) Sumbangan atau Bantuan yang Tidak Mengikat¹⁹

Yang dimaksud dengan “sumbangan atau bantuan yang tidak mengikat” menurut penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf a undang-undang yayasan adalah sumbangan atau bantuan sukarela yang diterima yayasan, baik dari negara, masyarakat, maupun dari pihak lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁸ Suharto, *Op.Cit.* hlm. 51.

¹⁹ Pasal 26 ayat (2) huruf a Undang-undang Yayasan

Dalam keadaan tertentu negara dapat memberikan bantuan kepada yayasan diatur dalam Pasal 27 ayat (1) undang-undang yayasan selaras dengan jiwa pembukaan UUD 1945. Ketentuan mengenai syarat dan tata cara mengenai pemberian bantuan Negara tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah tentang Undang-Undang Yayasan Pasal 27 ayat (2).²⁰

Undang-undang Yayasan tidak memberikan penjelasan tentang pengertian “pemberian yang tidak mengikat”, namun demikian maksud dari “Pemberian yang tidak mengikat” adalah suatu hak dan/atau kewajiban dalam bentuk apapun secara langsung maupun tidak langsung, baik bagi pihak penerima maupun bagi pihak pemberi baik sebelum maupun pada saat dan/atau sesudah pemberian dimaksud.

Undang-undang Yayasan tidak melarang adanya pemberian sumbangan atau pemberian bantuan yang bersifat tetap yang biasa dilakukan oleh dan donatur tetap. Undang-undang yayasan tidak secara tegas mengatur dan memberikan batasan tegas mengenai pihak pemberi bantuan, tetapi dalam Pasal 27 ayat (2) huruf b undang-undang Yayasan disebutkan adanya kewajiban pengumuman di surat kabar harian berbahasa Indonesia bagi pemberi bantuan dari negara, pihak luar negeri (bantuan luar negeri) atau pihak lain dengan nilai tertentu.

Dengan demikian, pihak yang dapat dikategorikan sebagai pemberi bantuan yaitu:

- i. Negara Republik Indonesia;

²⁰ Anwar Borahima, *Op.Cit*, hlm. 114

- ii. Bantuan luar negeri, yaitu baik perorangan atau badan hukum atau lembaga asing/luar negeri atau negara asing; atau
- iii. Bantuan pihak lain yaitu baik perorangan atau badan hukum atau lembaga domestik sepanjang hal tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang yayasan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal bantuan dari negara kepada Yayasan, baik bantuan luar negeri atau pihak lain yang nilainya mencapai lebih dari Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), maka iktisar laporan tahunannya harus diumumkan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia dan harus pula diaudit oleh Akuntan Publik, dan hasil auditnya disampaikan kepada pembina yayasan tersebut dengan tembusan kepada Menteri Kehakiman dan instansi terkait.²¹

Dalam hal Yayasan mempunyai kekayaan yang berasal dari kekayaan di luar harta wakaf yang nilainya mencakup lebih dari Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah), maka iktisar laporan tahunannya harus diumumkan dalam surat kabar harian berbahasa Indonesia dan diaudit oleh Akuntan Publik, dan hasil auditnya disampaikan kepada pembina yayasan tersebut dan tembusannya kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia serta instansi terkait.²² Adapun bentuk-bentuk iktisar laporan tahunan di atas disusun sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku.²³

Undang-undang Yayasan tidak menentukan jenis sumbangan atau bantuan. Pada umumnya jenis sumbangan atau bantuan yang dapat diberikan adalah berupa uang atau barang-barang bergerak lainnya, seperti obat-obatan, bahan pangan,

²¹ Pasal 52 ayat (1, 2 huruf a, 3 dan 4) Undang-undang Yayasan.

²² Pasal 52 ayat (1, 2 huruf b, 3 dan 4) Undang-undang Yayasan.

²³ Pasal 52 ayat (5) Undang-undang Yayasan.

peralatan jasa atau produksi, buku-buku pelajaran, buku-buku agama, peralatan sekolah, dan sebagainya.

Pemberian sumbangan atau bantuan tersebut harus memperhatikan ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pemberian dan penyerahannya.

*b) Wakaf*²⁴

Salah satu dari 5 (lima) rukun Islam adalah Zakat. Zakat ini dapat digunakan untuk menolong orang miskin, membangun mesjid, dan sebagainya. Disamping itu, Islam juga mengenal lembaga Wakaf yang identik dengan yayasan.

Pengertian wakaf menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 adalah “Suatu perbuatan seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau kepentingan umum lainnya”.

Ada perbedaan nuansa dengan pengertian wakaf yang dicantumkan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 yang tidak secara khusus menyebutkan harta kekayaan yang berupa tanah. “Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau sekelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam”.

Dibandingkan dengan pengertian yayasan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Yayasan, maka dapat dilihat perbedaan yang nyata bahwa Yayasan tidak

²⁴ Pasal 26 ayat (2) huruf b Undang-undang Yayasan

membatasi diri pada tujuan keagamaan, tetapi suatu tujuan yang lebih luas, yaitu tujuan sosial dan kemanusiaan.

Pada wakaf didapati unsur-unsur seperti yang ada pada yayasan, sebagai berikut:²⁵

- i. Adanya harta kekayaan yang dipisahkan dari pemilik semula;
- ii. Mempunyai tujuan tertentu, baik tujuan yang bersifat keagamaan maupun sosial dan kemanusiaan;
- iii. Mempunyai organisasi untuk menyelenggarakan lembaga yang didirikan.

c) *Hibah*²⁶

Hibah adalah pemberian (berasal dari bahasa Arab). Hibah merupakan persetujuan di penghibah semasa hidupnya yang tidak dapat ditarik kembali untuk menyerahkan suatu benda untuk keperluan penerimaan hibah.²⁷ Pemberi hibah dan penerima hibah adalah “orang-orang” yang masih hidup dan hanya mengenai benda-benda yang sudah ada.

Meski tidak diatur, perolehan harta hibah kekayaan yayasan yang bersumber dari hibah sebaiknya adalah benda yang berupa:

- i. Benda bergerak yang dapat dimiliki, yang tidak habis/musnah karena pemakaian (bersifat tahan lama), contohnya kendaraan, mesin-mesin dan peralatan.
- ii. Benda tidak bergerak yang dapat dimiliki, misalnya tanah dan/atau bangunan yang bersifat produktif, artinya yang dapat memberikan nilai

²⁵ Chatamarrasjid Ais, *Badan Hukum Yayasan*. Citra Aditya : Bandung. Hlm. 157

²⁶ Pasal 26 ayat (2) huruf c Undang-undang Yayasan

²⁷ Pasal 1666 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

tambah bagi kekayaan yayasan, dan tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum, tidak sedang dijamin dan bebas dari segala sitaan dan/atau sengketa.

d) *Hibah Wasiat*²⁸

Hibah wasiat di dalam bahasa Belanda disebut *legaat* atau dalam bahasa Inggris disebut *legacy*, merupakan pemberian yang dituliskan atau diucapkan sebagai wasiat, sebagai kehendak terakhir si pemberi wasiat dan berlaku setelah meninggalnya si pemberi wasiat.

Hibah wasiat menurut sistem hukum waris perdata barat adalah suatu alas hak atau titel untuk peralihan hak. Dengan demikian, agar hibah wasiat berupa benda yang hanya boleh dimiliki oleh subjek hukum tertentu dapat diterima oleh yayasan, maka yayasan tersebut harus merupakan badan hukum yang oleh undang-undang adalah memiliki kewenangan untuk menerima peralihan hak tersebut.

Apabila yayasan yang memperoleh hibah wasiat berupa benda yang oleh peraturan perundang-undangan tidak dapat dimiliki oleh yayasan, maka dianggap bahwa yayasan telah menolak hibah wasiat tersebut. Pemberian “hibah wasiat” menurut penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf d undang-undang yayasan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum waris.

²⁸ Pasal 26 ayat (2) huruf d undang-undang yayasan

*e) Perolehan lain*²⁹

Peroleh lain menurut penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf e undang-undang yayasan adalah deviden, bunga tabungan bank, sewa gedung, atau perolehan dari hasil usaha yayasan.

Adanya deviden sebagai perolehan lain yang disebutkan dalam undang-undang yayasan sebagai bagian kekayaan yayasan menunjukkan bahwa yayasan diperkenankan untuk mendirikan dan/atau ikut serta (memiliki penyertaan) pada perusahaan lain berbentuk perseroan terbatas dalam batas-batas yang ditentukan dalam undang-undang yayasan.

B. Gambaran Umum Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa

Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa dalam perjalannya mengelola Universitas Gorontalo sebagai perubahan bentuk dari dulunya bernama Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Dua Lima Pohalaa Gorontalo yang merupakan Perguruan Tinggi Swasta terkemuka di Provinsi Gorontalo, dan hingga kini tetap eksis dalam rangka penyediaan sumber daya manusia yang berkualitas dan handal di daerah.

Keberadaan STIE dulunya didirikan atas nama masyarakat Gorontalo, sehingga untuk sebagian fasilitasnya didukung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo. Oleh karenanya sejak berdirinya yayasan tersebut, dan hingga saat ini dimana organ yayasan dalam hal ini pembina adalah Bupati Kabupaten Gorontalo dan pengawas adalah Ketua DPRD. Hal tersebut adalah suatu pertanda bahwa pemerintah daerah menjadi bagian dalam organ

²⁹ Pasal 26 ayat (2) huruf e undang-undang yayasan

penyelenggaraan Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa untuk mempermudah mengontrol jalannya yayasan. Sejak berubah status dari STIE menjadi Universitas Gorontalo (UG), pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo masih tetap memberikan bantuan berupa hibah kepada yayasan dalam bentuk pengembangan yayasan dan biaya operasional pendidikan.

Secara yuridis formal dan untuk pertama kalinya Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo didirikan pada tanggal 20 Oktober 1981 dan berkedudukan di Limboto sebagai Ibukota Kabupaten Gorontalo, berdasarkan Akte Notaris Nomor 37 tanggal 23 Oktober 1981.

Sejak awal berdirinya dalam kiprahnya Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo menjalankan VISI “Menyelenggarakan Pendidikan Tinggi Dalam Rangka Penyediaan Sumber Daya Manusia yang Handal, Berkualitas, Beriman, Bermoral, Berwawasan, Berkemampuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Memiliki Semangat dan Kemandirian dalam Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang Mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah Sebagai Perwujudan Tri Dharma Perguruan Tinggi”.

Dalam menjalankan Visinya maka ditetapkan Misi Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontal, yaitu:

- 1) Menyelenggarakan Pendidikan Tinggi Universitas Gorontalo sebagai sarana penciptaan, pengembangan, dan pembinaan sumber daya manusia;
- 2) Mengembangkan konsep pemasaran dan pengemasan program pendidikan berbasis sumber daya lokal;

3) Melaksanakan pemberdayaan sistem pendidikan di lembaga Universitas

Gorontalo yang meliputi:

- a. Program Studi
- b. Sistem Pembelajaran
- c. Tenaga Kependidikan
- d. Sarana dan Prasarana
- e. Manajemen

4) Mengembangkan kerjasama dengan pemerintah daerah dan masyarakat dalam proses pendidikan sebagai mitra pendidikan tinggi di daerah.

Untuk keberlangsungan Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo diselenggarakan Rapat Kerja Yayasan sebagai puncak pengambilan keputusan tertinggi yang bisa melahirkan kebijakan-kebijakan umum termasuk memilih komposisi pengurus untuk menakhodai organisasi dalam orientasi pengembangan Pendidikan.

Struktur Organisasi Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo berdasarkan pengesahan Akta Perubahan Notaris Nomor 26 Tanggal 14 Juni 2007, sebagai berikut :

DEWAN PEMBINA

Ketua : Drs. David Bobihoe Akib (Bupati Gorontalo)

Sekretaris : Drs. Bambang Supriyanto, M.Pd

DEWAN PENGAWAS

Ketua : Hi. Arto NauE, SE (Ketua DPRD)

Wakil Ketua : Moh. Non Pango, SE

Sekretaris : Moh. Rolli Pramata, SE, MM

Anggota : Yusna Tolingguhu, SE, MH

Julie Abdullah, SE, Ak

DEWAN PENGURUS

Ketua : Rustam Hs. Akili, SE, MH.

Wakil Ketua : Moh. Jamal Moodoeto, SE, MH.

Sekretaris : Iyan Ayuba, SE.

Bendahara : Drs. Ec. Ilyas Lamuda, MM.

Dalam perjalanannya, sebagaimana yang diamantkan dalam UU Yayasan Nomor 28 tahun 2008 atas perubahan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2001, yang mewajibkan yayasan untuk mendaftarkan akata penderian yayasan sebagai badan hukum kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manuasi. Oleh karenanya, Yayasan Pendidikan Duluwo Limo Lo Pohalaa Gorontalo melakukan penyesuaian dengan pengesahan Akta Pendirian Yayasan Nomor AHU.3339.AH.01.04. Tahun.2010, dengan Struktur Organisasi sebagai berikut :

PEMBINA

Ketua : Drs. David Bobihoe Akib, M.Sc, MM (Bupati Gorontalo)

Anggota : Drs. Bambang Supriyanto, M.Pd

Anggota : Drs. H. Habu Wahidji.

PENGAWAS

Ketua : Amin Mootalu, SE (Ketua DPRD)

Anggota : Julie Abdullah, SE, Ak

Anggota : Moh. Rolli Pramata, SE, MM

PENGURUS

Ketua Umum : Rustam Hs. Akili, SE, MH.

Ketua : Moh. Jamal Moodoeto, SE, MH.

Sekretaris : Iyan Ayuba, SE.

Bendahara : Drs. Ec. Ilyas Lamuda, MM.

C. Pengelolaan Aset Daerah

Lingkup pengelolaan aset daerah mencakup perencanaan kebutuhan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang dimaksud dengan barang milik daerah/aset daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Daerah/Aset Daerah berupa:

a. Sewa

Penyewaan hanya dapat dilakukan dengan pertimbangan:

- Untuk mengoptimalkan daya guna dan hasil guna barang milik negara
- Untuk sementara waktu belum dimanfaatkan oleh instansi pemerintah yang menguasainya.

Barang milik daerah itu bisa disewakan kepada pihak lain yaitu BUMD, BUMN, koperasi atau pihak swasta. Hasil penyewaan merupakan penerimaan daerah dan seluruhnya harus disetor ke kas daerah.

b. Pinjam Pakai

Peminjaman barang milik daerah hanya dapat dilakukan dengan pertimbangan:

- Agar barang milik daerah tersebut dapat dimanfaatkan secara ekonomis oleh instansi pemerintah
- Untuk kepentingan sosial, keagamaan.

Peminjaman barang milik daerah hanya dapat dilaksanakan antar instansi pemerintah.

Syarat-syarat peminjaman:

- Barang tersebut sementara waktu belum dimanfaatkan oleh instansi yang memiliki
- Barang tersebut hanya boleh digunakan oleh peminjam, sesuai dengan peruntukannya
- Peminjaman tersebut tidak mengganggu kelancaran tugas pokok instansi yang bersangkutan
- Barang yang dipinjamkan harus merupakan barang yang tidak habis pakai
- Peminjam wajib memelihara dengan baik barang yang dipinjam termasuk menanggung biaya-biaya yang diperlukan

- Jangka waktu peminjam paling lama 2 (dua) tahun dan apabila diperlukan dapat diperpanjang kembali.

c. Kerjasama pemanfaatan

Kerjasama Pemanfaatan barang milik daerah hanya dapat dilakukan dengan pertimbangan:

- Mengoptimalkan daya guna dan hasil guna barang milik daerah
- Meningkatkan penerimaan daerah

Kerjasama pemanfaatan barang milik daerah dilakukan dengan pihak lain, dengan ditetapkan melalui tender/lelang dengan mengikutsertakan sekurang-kurangnya 5 (lima) peserta/peminat, kecuali untuk kegiatan yang bersifat khusus dapat dilakukan penunjukan langsung.

Jangka waktu kerjasama pemanfaatan paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang.

d. Bangun guna serah dan Bangun serah guna

Bangun guna serah barang milik daerah hanya dapat dilakukan dalam rangka menyediakan fasilitas bangunan bagi instansi pemerintah yang memerlukan. Bangun guna serah barang milik daerah dapat dilakukan dengan BUMN/BUMD atau pihak swasta. Bangun serah barang milik daerah hanya dapat dilakukan berdasarkan persetujuan/keputusan kepala daerah.

e. Penghapusan

Penghapusan barang milik daerah dilakukan dengan cara seperti:

- Penjualan

Penjualan barang milik daerah harus dilakukan dengan pelelangan umum. Penjualan barang milik daerah dilakukan setelah memenuhi syarat barang yang dijual bukan merupakan barang rahasia negara, barang yang dijual secara teknis operasional sudah tidak dapat digunakan oleh Instansi Pemerintah secara efektif dan efisien, barang tersebut harus dihapus dari daftar inventaris. Hasil penjualan harus disetor seluruhnya ke rekening kas daerah.

- Hibah/disumbangkan

Hibah dilakukan dengan pertimbangan untuk kepentingan sosial, keagamaan serta kemanusiaan. Hibah barang milik daerah hanya diperuntukkan bagi lembaga sosial, lembaga keagamaan dan organisasi kemanusiaan, dan Instansi pemerintah daerah.

Syarat-syarat hibah meliputi, bukan merupakan barang rahasia daerah, bukan merupakan barang vital daerah, bukan merupakan barang yang menguasai hajat hidup orang banyak, tidak bermanfaat dan tidak dibutuhkan lagi oleh instansi pemerintah yang bersangkutan dan instansi pemerintah lainnya, dan tidak mengganggu kelancaran tugas-tugas pelayanan umum.

- Pemindahtanganan

Pemindahtanganan BMD dilakukan dengan mempertimbangkan BMD yang sudah rusak dan tidak dapat dipergunakan, dihapus dari Daftar Inventaris Barang Milik Daerah. Pemindahtanganan

BMD dilakukan dengan bentuk-bentuk seperti penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal pemerintah daerah.

Pemindahtanganan BMD ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Daerah untuk tanah dan/atau bangunan, serta selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp. 5.000.000.000 (lima miliar rupiah).

D. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi atas Aset Daerah

1. Hukum Administrasi Negara

Secara teoritis, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya sesuai dengan konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu.³⁰

Beberapa definisi mengenai hukum administrasi negara menurut beberapa sarjana sebagai berikut: Menurut Van Poelje, Hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan tujuannya dari hukum tata negara, memuat peraturan-peraturan hukum yang menentukan tugas-tugas yang dipercayakan kepada organ-organ pemerintahan itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu.³¹ Menurut A.D. Belinfante, Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 22

³¹ Ibid, hl. 32

pemerintahan. Oleh karena itu, HAN disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintahan dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut diatas, nampak bahwa dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek, yaitu pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat pelengkap negara itu melakukan tugas-tugasnya, kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.³²

2. Pertanggungjawaban Hukum Administrasi

Pertanggungjawaban perbuatan pemerintah muncul akibat adanya 2 hal, yaitu adanya kewenangan dan adanya hak dan kewajiban. Kewenangan hak dan kewajiban tersebut merupakan perbuatan pemerintah yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban pemerintah tersebut berupa pertanggungjawaban hukum (pidana, perdata dan administrasi negara).

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Dalam kamus hukum ada dua istilah menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni liability (the state of being liable) dan responsibility (the state or fact being responsible). Liability merupakan istilah hukum yang luas (a broad legal term) yang di dalamnya mengandung makna bahwa menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap

³² Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, (Yogyakarta:Liberty, 1984), hlm. 2.

karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. Liability didefinisikan menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. Sementara itu responsibility berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. Responsibility juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya.

Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan mewakili wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh pemerintah dalam arti luas (semua Lembaga Negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparatnya). Eksekutif adalah cabang kekuasaan Negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif.

Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut:

- Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Pertanggungjawaban berasal dari tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Tanggung jawab Pemerintahan adalah kewajiban penataan hukum dari negara atau pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, judicial review, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata baik melalui penyelesaian pengadilan atau di luar pengadilan untuk pemenuhan berupa:

- Pembayaran sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan, dsb);
- Menerbitkan atau membatalkan/mencabut suatu keputusan atau peraturan; dan
- Tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, misalnya untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan, melindungi

harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, mengenakan sanksi terhadap suatu pelanggaran dan sebagainya.

3. Aset Daerah

Aset Daerah ialah semua kekayaan pemerintah daerah, baik yang dimiliki maupun yang dikuasai yang berwujud, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, atau ditimbang, termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan.³³

Dalam PP No 6 Tahun 2006 yang kemudian telah di ubah menjadi PP No 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang dimaksud dengan Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau APBD atau berasal dari perolehan lain.

Dengan pengertian tersebut, jelas cakupannya sangat luas dan merupakan pengertian yang mendasar, sebagaimana pula pengertian yang dianut dalam KUHPerdara, yaitu benda terdiri atas benda berwujud dan tidak berwujud, sebagaimana yang tersurat pula dalam Pasal 499 KUHPerdara bahwa oleh Undang-Undang yang diartikan dengan *zaken* adalah semua benda dan hak yang dapat dijadikan objek hak milik.

Pemerintah daerah dalam mengumpulkan dana pembangunannya dapat berasal dari hasil kegiatan pengelolaan kekayaan daerah atau investasi. Dalam konteks ini, pemerintah daerah menerima keuntungan tersebut karena adanya

³³ Muhammad Djumhana, *Hukum Keuangan Daerah*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2007. Hlm. 136

hubungan hukum berupa pemanfaatan kekayaan oleh pihak lain di luar lingkungan pemerintah daerah, seperti penyewaan dan penatausahaan.³⁴

E. Kedudukan Pemerintah dalam Hukum Privat

Negara, provinsi, kabupaten, dan lain-lain dalam perspektif hukum perdata disebut sebagai badan hukum publik. Badan hukum adalah kumpulan orang, yaitu semua yang di dalam kehidupan masyarakat sesuai dengan ketentuan undang-undang dapat bertindak sebagaimana manusia, yang memiliki hak-hak dan kewenangan-kewenangan, seperti kumpulan orang, perseroan terbatas, perusahaan perkapalan, perhimpunan, yayasan, dan sebagainya. Dalam ungkapan lain yaitu apa yang dalam pengertian undang-undang dianggap seperti orang dan kepada siapa yang dengan sepenuhnya diberikan wewenang untuk melakukan tindakan hukum dan secara hukum tampil dan bertindak dengan harta kekayaan yang terpisah; badan hukum adalah setiap perhimpunan yang diberi status badan hukum.³⁵

Dalam kepustakaan hukum dikenal ada beberapa unsur dari badan hukum, yaitu:³⁶

- a. Perkumpulan orang (organisasi yang teratur);
- b. Dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum;
- c. Adanya harta kekayaan yang terpisah;
- d. Mempunyai kepentingan sendiri;
- e. Mempunyai pengurus;
- f. Mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban;

³⁴ *Ibid*, hlm. 137

³⁵ Ridwan. HR,*Op.cit.*, hlm. 89

³⁶ *Ibid*, hlm. 90

g. Dapat digugat didepan pengadilan.

Bila berdasarkan hukum publik negara, provinsi, dan kabupaten adalah organisasi jabatan atau kumpulan dari organ-organ kenegaraan dan pemerintahan, maka berdasarkan hukum perdata negara, provinsi, dan kabuoaten adalah kumpulan dari badan-badan hukum yang tindakan hukumnya dijalankan oleh pemerintah.

Ketika pemerintah bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada peraturan hukum perdata, pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum, bukan wakil dari jabatan. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah dalam pergaulan hukum privat, tidak memiliki kedudukan yang istimewa, dan dapat menjadi pihak dalam sengketa keperdataan dengan kedudukan yang sama dengan seseorang atau badan hukum perdata dalam peradilan umum.³⁷

Untuk mengetahui kapan pemerintah bertindak sebagai wakil dari jabatan dan kapan mewakili badan hukum, dapat diperhatikan dari penjelasan berikut ini. Organ dan badan hukum dapat dibedakan dengan tegas. Dalam berbagai hal keduanya tidak sama. Pada wilayah kabupaten terdapat organ-organ seperti DPRD, pemerintahan harian, dan bupati/walikota. Badan hukumnya adalah badan umum kabupaten. Artinya kita tidak dapat membuat perjanjian dengan DPRD, Pemerintahan harian, dan Bupati/Walikota, tetapi hanya dengan Kabupaten. Pembuatan keputusan yang bersifat privat bagi Kabupaten dilakukan oleh Dewan, atau berdasarkan delegasi, oleh pemerintah harian. Dalam berbagai hal, bupati/walikota bertindak sebagai wakil dari kabupaten. Perbedaan antara organ

³⁷ *Ibidn*, hlm. 92

dengan badan hukum ini sangat penting dalam proses hukum. Dalam upaya administratif atau peradilan administrasi, gugatan ditujukan terhadap organ yang membuat keputusan tersebut. Organ inilah yang menjadi pihak dalam proses hukum. Sementara dalam hal keperdataan, badan hukumlah yang menjadi pihak, misalnya pada kabupaten, bupati tampil bertindak untuk mewakili badan hukum yaitu kabupaten.³⁸

Berdasarkan keterangan tersebut tampak bahwa tindakan hukum pemerintah di bidang keperdataan adalah sebagai wakil dari badan hukum, yang tunduk dan diatur dengan hukum perdata. Dengan demikian, kedudukan pemerintah dalam hukum privat adalah sebagai wakil dari badan hukum keperdataan.

³⁸ *Ibid*, hlm. 93