

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Yayasan di Indonesia, bukanlah sebuah lembaga baru. Apalagi melihat keberadaan Yayasan dalam aktivitas pendidikan di tanah air.¹ Jauh sebelum Indonesia merdeka atau masih dalam masa jajahan kolonial Belanda, lembaga yang dahulunya disebut “*stichting*” ini, sudah memperlihatkan sepak terjangnya terhadap pembangunan pendidikan di tanah air. Pada masa itu, khusus oleh kalangan pribumi, Yayasan pendidikan didirikan karena adanya kepedulian dan inisiatif untuk memberikan pengajaran dan pengetahuan kepada masyarakat dengan beragam tujuan.² 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 Pemerintahan Hindia Belanda ketika itu.³

Pada pasca kemerdekaan, dan kemudian terbentuknya sebuah pemerintahan sebagai aktor yang menjamin kehidupan masyarakat termasuk di bidang

¹ Yayasan pendidikan pertama kali di dunia dianggap didirikan oleh Plato menjelang kematiannya pada tahun 347 sebelum Masehi. Plato dianggap mendirikan sebuah Yayasan karena memberikan hasil pertanian dari tanah yang dimilikinya untuk disumbangkan selama-lamanya kepada *Academia* yang didirikannya. Lihat. Chatamarrasyid Ais, *Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 1.

² Seperti Yayasan Muhammadiyah yang didirikan Tahun 1912, Yayasan Syarikat Oesaha Padang yang didirikan pada Tahun 1915, Yayasan Persatuan Guru Agama Islam (PGAI) didirikan pada Tahun 1919, Lembaga Pendidikan Diniyah Putri (1923), Yayasan Taman Siswa pada Tahun 1934, dan Yayasan pendidikan lainnya yang didirikan oleh masyarakat pribumi Indonesia sebelum kemerdekaan.

³ Rifa'i, Muhammad, *Sejarah Pendidikan Nasional Dari Masa Klasik Hingga Modern*, Ar-Ruzz Media, Jogjakarta, 2011, hlm, 80.

pendidikan. Pembangunan pendidikan di Indonesia, ternyata juga tidak terlepas dari peran Yayasan yang didirikan masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan. Pendidikan adalah hak warga negara, dan pemerintah dinyatakan sebagai aktor yang bertanggung jawab untuk menjamin hak tersebut,⁴ tetapi dalam penyelenggaraan pendidikan, pemerintah tidak mengambil tanggung jawab sendirian. Yayasan tetap diharapkan perannya sebagai salah satu lembaga yang dapat menyelenggarakan pendidikan. Bahkan, Yayasan-Yayasan yang didirikan masyarakat tersebut disebut sebagai pendidikan swasta, dan secara hukum dianggap mitra pemerintah dalam pemenuhan hak pendidikan.⁵

Adanya kebijakan pemerintah untuk tetap menjaga eksistensi Yayasan dalam menyelenggarakan pendidikan, selain karena kondisi pendidikan yang belum memenuhi kebutuhan masyarakat secara menyeluruh, dalam hal pengelolaan pendidikan, aktivitas Yayasan juga dianggap dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat.⁶ Yayasan ketika itu, dipercayai dapat membantu masyarakat karena sudah merupakan sebuah kebiasaan turun menurun bahwa Yayasan bukan bertujuan keuntungan, tetapi hadir karena berdasarkan inisiatif dan kepedulian dari pendiri dan pengurusnya untuk memenuhi kebutuhan-

⁴ Majda El Muhtaj, *Dimensi-dimensi ham; Mengurai hak ekonomi. Sosial dan Budaya*, Rajawali Pers, Jakarta; 2008, hlm. 169.

⁵ Hal ini terlihat Pada masa orde ketika pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Tepatnya Pasal 33 UU jo Pasal 47 ayat (1) menyatakan “Pengadaan dan pendayagunaan sumber daya pendidikan dilakukan oleh Pemerintah, masyarakat, dan/atau keluarga peserta didik, dan Masyarakat sebagai mitra Pemerintah berkesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan nasional.

⁶ Suyud Margono , *Badan hukum Yayasan; Dinamika Praktek, Efektifitas, dan Regulasi Di Indonesia*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2015, hlm 2.

kebutuhan sosial.⁷ Selain itu Yayasan dianggap lebih dekat ppada masyarakat dan kegiatannya untuk membantu masyarakat.⁸

Seiring dengan terus tumbuh dan berkembangnya penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, serta berkembang pula prilaku-prilaku individu di masyarakat. Karena Yayasan tidak memiliki kepastian hukum, baik terhadap pendirian maupun pengelolaannya ketika itu, akhirnya memunculkan penyimpangan-penyimpangan terhadap tujuan Yayasan. Yayasan yang selama ini didirikan karena inisiatif dan kepedulian terhadap kondisi sosial, oleh masyarakat terlihat mulai bergeser. Sebagian masyarakat justru banyak yang sengaja mendirikan Yayasan untuk mencari keuntungan. Bahkan dalam peristiwa tertentu, Yayasan juga sengaja didirikan sebagai wadah penggelapan pajak dan pencucian uang demi memperkaya diri sendiri.⁹

Adanya pergeseran paradigma di masyarakat terhadap pendirian dan pengelolaan Yayasan, pemerintah mencoba untuk memberikan kepastian hukum terhadap Yayasan agar tidak disalahgunakan. Tepatnya pada masa reformasi, pemerintah melahirkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (disebut UU Yayasan 2001). Dalam undang-undang ini, baik pendirian Yayasan maupun pengelolaan Yayasan diberikan syarat dan batasan oleh hukum agar tidak mudah disalahgunakan oleh masyarakat dalam pengoperasiannya.¹⁰

⁷ Gatot Supramono, *Hukum Yayasan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 1.

⁸ Chatamarrasjid, *Badan Hukum Yayasan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet ke-II, 2006, hlm. 51.

⁹ Rudhi Prastya, *Yayasan Dalam Teori Dan Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet ke-III, 2014, hlm. 4.

¹⁰ R. Murjiyanto, *Badan Hukum Yayasan; Aspek Pendirian dan Tanggung Jawab*, Liberty, Yogyakarta, 2011, hlm. 13.

Sejalan adanya kepastian hukum terhadap Yayasan, pada masa yang sama (reformasi), tepatnya berselang satu tahun setelah UU Yayasan 2001 diundangkan, terjadi perubahan kebijakan pendidikan. Melalui amandemen terhadap UUD 1945, ketentuan Pasal 31 UUD 1945 yang selama ini berlaku, kemudian dilakukan perubahan dengan menyatakan;

- 1) Setiap warga negara berhak mendapatkan 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;

Dari hasil perubahan tersebut, peran pemerintah dituntut untuk lebih aktif dalam memenuhi hak pendidikan bagi warga negaranya.¹¹ Adanya reformasi tersebut, ternyata juga membawa perubahan besar terhadap sistem pendidikan di Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (disebut UU Sisdiknas), para penyelenggara pendidikan termasuk penyelenggaraan pendidikan swasta dituntut untuk lebih aktif memenuhi hak pendidikan yang selama ini tampak masih terabaikan. Dalam rangka menjamin hak pendidikan tersebut, UU Sisdiknas menekankan prinsip yang berkeadilan, tidak diskriminatif dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam setiap penyelenggaraan pendidikan dan semua pihak bertanggung jawab atas pendidikan. Selain itu, UU Sisdiknas juga mengubah bentuk penyelenggaraan

¹¹ Victor Imanuel Williamson Nalle, *Mengembalikan Tanggung Jawab Negara Dalam Pendidikan: Kritik Terhadap Liberalisasi Pendidikan Dalam UU Sisdiknas Dan UU BHP*, Jurnal Konstitus, (2011) 8;4, hlm. 564.

pendidikan, baik bentuk penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan pemerintah maupun swasta ditetapkan dalam bentuk badan hukum pendidikan. Hal ini dinyatakan oleh Pasal 53 UU Sisdiknas yang menyebutkan;

- (1) Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan.
- (2) Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berfungsi memberikan pelayanan pendidikan kepada peserta didik.
- (3) Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan.
- (4) Ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur dengan Undang-undang tersendiri.

Pentingnya prinsip berkeadilan, tidak diskriminatif dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam penyelenggaraan pendidikan dan bentuk badan hukum pendidikan dalam UU Sisdiknas, karena keinginan pemerintah untuk menata kembali pengelolaan dan manajemen pendidikan yang selama ini dianggap banyak bermasalah dan dapat mengabaikan hak pendidikan. Dan ketentuan ini, diharapkan dapat menghapus diskriminasi yang selama ini terjadi, terutama terhadap pembiayaan pendidikan baik pada penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta.¹²

Namun, sekalipun adanya perubahan bentuk penyelenggaraan pendidikan formal sebagaimana yang diamanatkan Pasal 53 Ayat 1 UU Sisdiknas.¹³ Karena

¹² Abdul Wahab, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang di Indonesia; Studi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan hukum Pendidikan*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012. hlm. 128.

¹³ Pasal 53 ayat 1 UU Sisdiknas diajukan uji materi (*judicial review*) ke MK. Pemohon adalah para pihak yang mengatas namakan Yayasan. Salah satu alasan ketika itu adalah “UU Sisdiknas dianggap tidak memberikan rasa keadilan bagi Yayasan penyelenggara pendidikan, karena eksistensi Yayasan dikesampingkan dan tidak menghargai perannya selama ini dengan tidak diadopsinya Yayasan sebagai salah satu penyelenggara pendidikan. Padahal, kenyataan sejarah memperlihatkan bahwa Yayasan telah berkiprah sebagai penyelenggara pendidikan jauh sebelum kemerdekaan Indonesia pada Tahun 1945. Oleh karena itu, apabila pengakuan hanya

ketika itu belum adanya undang-undang yang mengatur khusus mengenai bentuk badan hukum pendidikan tersebut, penyelenggaraan pendidikan masih dilaksanakan seperti biasa yaitu, khusus dalam penyelenggaraan pendidikan formal oleh swasta, banyak digunakan dalam bentuk Yayasan. Yayasan dalam menyelenggarakan pendidikan karena kewenangan usahanya melalui UU Yayasan 2001 dan faktor kebiasaan yang selama ini dilakukan.

Berselang sekitar setahun lahirnya UU Sisdiknas, dengan alasan perkembangan hukum di masyarakat, pengaturan mengenai Yayasan kemudian juga terjadi perubahan. Melalui UU Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan (disebut UU Yayasan), beberapa ketentuan dalam UU Yayasan 2001 diubah. Dalam hal pengelolaan Yayasan, pengurus yang selama ini mengelola Yayasan secara sukarela, kemudian dibuka ruang untuk dikelola secara profesional. Para pengurus Yayasan dapat menikmati gaji, upah, atau honorarium sesuai dengan penetapan Anggaran Dasar Yayasan (Pasal 5), dan Yayasan secara tegas dinyatakan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung tetapi harus melalui badan usaha yang didirikannya (Penjelasan Pasal 3 Ayat 1)

Namun, setelah beberapa lama Yayasan mengelola pendidikan, bentuk penjabaran badan hukum pendidikan sebagaimana yang dimaksud oleh UU Sisdiknas, akhirnya mendapat penjelasan. Pemerintah melahirkan Undang-undang Nomor 9 tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (UU BHP). Pada Pasal 1

diberikan kepada badan hukum pendidikan sebagai penyelenggara pendidikan, hal itu merupakan pengingkaran hak hidup Yayasan sebagai penyelenggara pendidikan”. Namun permohonan para pemohon dinyatakan tidak dapat diterima oleh MK melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006, hlm 135.

angka 1 UU BHP menyebutkan badan hukum pendidikan adalah badan hukum yang menyelenggarakan pendidikan formal. Dengan berlakunya UU BHP, terhadap penyelenggaraan pendidikan formal yang diselenggarakan pemerintah dan swasta yang selama ini berbentuk lain, diwajibkan mengubah bentuk badan hukum penyelenggaranya dalam bentuk badan hukum pendidikan.

Dalam UU BHP, bentuk penyelenggaraan pendidikan melalui badan hukum pendidikan, diwajibkan berprinsip nirlaba, yaitu prinsip pengelolaan kegiatan yang tujuan utamanya tidak mencari laba (Pasal 4 UU BHP). Selain itu, juga ditekankan untuk memenuhi kewajiban hukum tertentu. Tidak saja pada penyelenggara pendidikan yang dikelola pemerintah, pihak swasta juga dibebankan dengan sebuah tanggung jawab pendidikan. Penyelenggara pendidikan swasta diwajibkan untuk menerima dan memberikan beasiswa kepada masyarakat yang memiliki potensi akademik tinggi dan/atau kurang mampu secara ekonomi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah keseluruhan peserta didik yang baru (Pasal 46 UU BHP). Dan, terkait dengan biaya pendidikan setiap badan hukum pendidikan termasuk swasta diwajibkan menerapkan prinsip pembiayaannya disesuaikan dengan kemampuan siswa, bukan dengan cara menetapkan sejumlah biaya sesuai kebutuhan instansi dengan sama rata (41 ayat 7 UU BHP). Dan, bagi pihak penyelenggara pendidikan yang melanggar prinsip tersebut dapat dikenakan sanksi oleh pemerintah kepada instansinya (Pasal 62 dan 63 UU BHP).

Namun, pengaturan bentuk penyelenggaraan pendidikan yang ditekankan oleh UU Sisdiknas dan UU BHP tersebut, tidak diterima oleh sebagian pihak,

terutama pihak swasta yang selama ini telah menyelenggarakan pendidikan melalui Yayasan. UU Sisdiknas khususnya pada bagian bentuk penyelenggaraan pendidikan (Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas), dan keseluruhan UU BHP diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh pihak yang menganggap hak konstitusionalnya terabaikan. Melalui berbagai alasan, kedua undang-undang tersebut dianggap mengancam keberadaan Yayasan dalam menyelenggarakan pendidikan yang dilakukan selama ini, sehingga kedua dianggap bertentangan dengan konstitusi.

Atas upaya uji materi yang dilakukan, akhirnya MK mengabulkan sebagian permohonan pemohon. UU BHP serta penjelasan dari Pasal 53 ayat (1) pada UU Sisdiknas dinyatakan inkonstitusional dan tidak berlaku mengikat. Sedangkan khusus untuk Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas yang juga menjadi objek perkara, frasa "... badan hukum pendidikan..." dalam pasal tersebut menurut MK harus dimaknai sebagai sebutan; fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu.¹⁴ Sedangkan terkait dengan bentuk penyelenggaraan pendidikan oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bahwa;¹⁵

"Istilah "badan hukum pendidikan" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 Ayat (1) UU Sisdiknas bukanlah nama dan bentuk badan hukum tertentu, melainkan sebutan dari fungsi penyelenggara pendidikan yang berarti bahwa suatu lembaga pendidikan harus dikelola oleh suatu badan hukum. Adapun bentuk badan hukum itu dapat bermacam-macam sesuai dengan bentuk-bentuk yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan, misalnya Yayasan, perkumpulan, perserikatan, badan wakaf, dan sebagainya".

¹⁴ Putusan mahkamah Konstitusi Nomor11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, hlm. 401.

¹⁵, *Ibit*, hlm. 399-400.

Dinyatakannya UU BHP tidak berlaku mengikat oleh putusan MK, kemudian Yayasan, diperkuat legalitasnya sebagai badan hukum yang berfungsi menyelenggarakan pendidikan di Indonesia sebagaimana yang dimaksud Pasal 53 Ayat (1) UU Sisdiknas hingga saat ini, akibat hukum dari putusan tersebut tentu menarik untuk dikaji. Apalagi melihat teknis hukum ke dalam Pasal 53 Ayat 1 UU Sisdiknas yang pada dasarnya bukanlah Yayasan, tetapi adalah badan hukum pendidikan yang diatur dengan undang-undang tersendiri sebagaimana yang dinyatakan pada Pasal 53 Ayat (4) UU Sisdiknas. Keberadaan Pasal 53 Ayat 4 UU Sisdiknas tetap aktif serta tidak dimaknai lain oleh MK, sedangkan terhadap Pasal 51 Ayat (1), frasa badan hukum pendidikan sudah dimaknai menjadi fungsi penyelenggaraan pendidikan dan Yayasan dinyatakan salah satu sebagai badan hukum dalam penyelenggara pendidikan tersebut. Kondisi norma hukum seperti ini tentu perlu perlu dijelaskan bagaimana bentuk pengaturannya.

Kemudian, Yayasan sebagai salah satu badan hukum yang berfungsi menyelenggarakan pendidikan sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 51 Ayat 1 UU Sisdiknas dan berlaku hingga saat ini, konsekuensi hukum dari eksistensi tersebut tentu harus patuh dengan kewajiban-kewajiban penyelenggaraan pendidikan yang berorientasi pada pemenuhan hak pendidikan. Sebab, prinsip penyelenggaraan pendidikan dalam UU Sisdiknas adalah pemenuhan hak pendidikan bagi warga negara. Tetapi, setelah sekitar 7 (tujuh) tahun berlakunya putusan MK yang menetapkan Yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan, dalam prakteknya Yayasan tampaknya tidak menghiraukan tujuan

dari penyelenggaraan pendidikan tersebut. Yayasan ketika mengelola pendidikan terlihat seolah-olah tidak memiliki beban tanggung jawab pendidikan.

Memang diakui, bila melihat pengertian Yayasan secara normatif, di mana Yayasan disebut oleh UU Yayasan adalah badan hukum yang diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Dari pengertian tersebut, tanpa adanya pengaturan tambahan untuk menekankan kewajiban tertentu pada Yayasan, sebenarnya pengelolaan pendidikan oleh Yayasan dapat memenuhi hak masyarakat atas pendidikan secara otomatis. Tetapi, kondisi sosial terhadap pendirian dan pengelolaan Yayasan yang paradigmanya cenderung bergeser dan tidak lagi berdasarkan kepedulian dan inisiatif. Kondisi seperti ini tentu patut dicemaskan. Seharusnya ketentuan hukum dapat menjamin pemenuhan hak pendidikan sehingga dapat mencegah perilaku yang mengabaikan pendidikan sebagai hak warga negara.

Untuk itu, berdasarkan paparan di atas penulis ingin mengkaji bagaimana pengaturan yang dibuat pemerintah setelah Yayasan kembali mendapat pengakuan hukum sebagai badan hukum yang dapat menyelenggara pendidikan jika dihubungkan dengan pemenuhan hak pendidikan, khususnya terkait dengan pendidikan jalur formal dasar dan menengah. Untuk lebih jelasnya penulis mengambil judul dalam penelitian tesis ini yaitu **“Pengaturan Yayasan Sebagai Badan Hukum Penyelenggara Pendidikan Dalam Menjamin Pemenuhan Hak Pendidikan”**

B. Rumusan Masalah

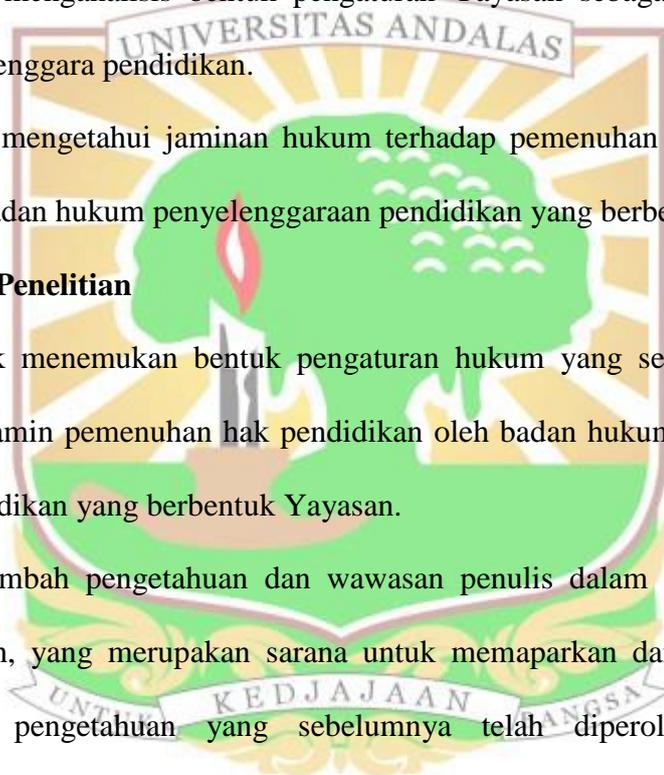
1. Bagaimana bentuk pengaturan Yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan?
2. Bagaimana jaminan hukum terhadap pemenuhan hak pendidikan oleh badan hukum penyelenggaraan pendidikan yang berbentuk Yayasan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bentuk pengaturan Yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan.
2. Untuk mengetahui jaminan hukum terhadap pemenuhan hak pendidikan oleh badan hukum penyelenggaraan pendidikan yang berbentuk Yayasan.

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk menemukan bentuk pengaturan hukum yang seharusnya dalam menjamin pemenuhan hak pendidikan oleh badan hukum penyelenggara pendidikan yang berbentuk Yayasan.
2. Menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam penulisan karya ilmiah, yang merupakan sarana untuk memaparkan dan memantapkan ilmu pengetahuan yang sebelumnya telah diperoleh di bangku perkuliahan. Terutama memantapkan cakrawala berpikir penulis di bidang hukum bisnis khususnya pada aspek hukum Yayasan dalam mengelola pendidikan.
3. Sebagai masukan bagi pembuat kebijakan yang berhubungan dengan tema pembahasan dalam penelitian ini.



4. Sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat serta memberikan sumbangan pemikiran.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Dalam sebuah kerangka teori akan dihadapkan pada dua macam realitas, yaitu realitas *in abstracto* yaitu realitas yang ada dalam idea imajinatif dan realitas *in concreto* yang berada pada pengalaman indrawi.¹⁶ Untuk itu, kerangka teori dan teori yang hendak akan dipakai, harus sesuai dengan objek yang akan menjadi fokus penelitian. Melihat objek yang akan diteliti yaitu mengenai peraturan perundang-undangan, maka dalam hal ini penulis mencoba untuk menggunakan beberapa teori sebagai pisau untuk membedahnya. Adapun teori yang hendak dipakai yaitu sebagai berikut;

a. Teori Subjek hukum

Istilah Subjek hukum berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtssubject* atau dalam bahasa Inggris disebut *law of subject*. Secara umum *rechtssubject* diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban.¹⁷

Sebagai pendukung hak dan kewajiban, konsep tentang subjek hukum berarti mengandung makna bahwa, yang bersangkutan adalah pendukung hak dan kewajiban atau mempunyai hak-hak dan kewajiban dalam perbuatan hukum yang dilakukan karena subjek hukum dipandang mempunyai kemampuan hukum.

¹⁶ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum ; mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm 21.

¹⁷ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Peerdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Prenada Madia Group, Jakarta, 2008, hlm. 40.

Menurut Pandangan R.Soeroso, sesuatu dapat dikatakan sebuah subjek hukum apabila:¹⁸

- a. sesuatu yang menurut hukum berhak/berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau siapa yang mempunyai hak dan cakap untuk bertindak dalam hukum.
- b. sesuatu pendukung hak yang menurut hukum berwenang/berkuasa bertindak menjadi pendukung hak (*Rechtsbevoegheid*).
- c. segala sesuatu yang menurut hukum mempunyai hak dan kewajiban.

Subjek hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban, dalam pandangan hukum tidak saja manusia pada umumnya, tetapi terdapat sesuatu selain manusia juga pendukung hak dan kewajiban yaitu, badan hukum (*rechtspersoon*). Badan hukum dapat melakukan perbuatan hukum layaknya manusia sebagai subjek hukum.¹⁹ Menurut Salim HS menyatakan bahwa, badan hukum merupakan kumpulan orang yang mempunyai tujuan (arah yang ingin di capai) tertentu memiliki harta kekayaan serta hak dan kewajiban.²⁰

Mengenai subjek hukum yang dalam bentuk badan hukum, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa sessekurang-kuranya ketentuan hukum memiliki lima unsur atau persyaratan sekaligus dalam menetapkan sesuatu itu badan hukum yaitu sebagai berikut:²¹

- a. memiliki harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain;
- b. memiliki unsur tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;

¹⁸ R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.227-228.

¹⁹ R. Ali Rido, *Badan Hukum Dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, Cet-II, 2004, hlm. 21.

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cip*, Hal : 46.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Setjen dan Kepaniteraan MKRI*, Jakarta, Cet-II, 2006, hlm. 77.

- d. Organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri;
- e. Terdaftar sebagai badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Teori ini digunakan untuk membedah keberadaan Yayasan sebagai badan hukum. Selain itu, teori ini juga akan digunakan untuk melihat seberapa besar tanggung jawab hukum atas keberadaannya sebagai subjek hukum.

b. Teori Perundang-undangan

Pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti luas. Karena sebuah peraturan perundang-undangan akan bersifat dan berlaku secara umum, maka keberlakuan sebuah peraturan perundang-undangan tidak mengidentifikasi individu tertentu, tetapi berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.²² Sehingga dalam teorinya, peraturan perundang-undangan dianggap dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan terhadap negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakan akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.²³

Teori perundang-undangan juga berorientasi pada usaha menjelaskan pemahaman (yang bersifat dasar) antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentuk

²² Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Perundang-undangan Yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 25.

²³. *Ibid.*

undang-undang, fungsi perundang-undangan, peraturan perundangundangan, dan sebagainya serta bersifat kognitif.²⁴

Relevansi penggunaan teori perundang-undangan pada penelitian ini, digunakan dalam memahami hakikat dan fungsi dari perundang-undangan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan, serta mendeskripsikan mengenai kewenangan pembentuk perundang-undangan. Tidak juga menutup dalam konteks teori perundang-undangan saja, melainkan juga menggunakan asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan serta asas yang berkenaan dengan pengkajian terhadap konflik norma.

c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah kata berasal dari pasti, yang artinya tentu; sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.²⁵ Seorang filsuf hukum Jerman yang bernama Gustav Radbruch mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga di identik sebagai tiga tujuan hukum, di antaranya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.²⁶

Mengenai teori kepastian hukum, menurut Gustav Radbruch, ada dua bentuk yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum itu sendiri.²⁷ Dalam teori ini, Gustav Radbruch menjabarkan lebih lanjut bahwa,

²⁴ H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu PerundangUndangan Indonesia*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 15.

²⁵ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, 2006, hlm. 847.

²⁶ Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.hlm. 288.

²⁷ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtrar, Jakarta, 1957, hlm. 22-23, sebagaimana yang dikutip oleh Sudiman Sidabukke dalam naskah penelitiannya yang berjudul

hukum harus berhasil menjamin kepastian pada setiap perhubungan-perhubungan kemasyarakatan. Kepastian hukum dapat dikatakan ada apabila ketentuan-ketentuan dalam hukum tersebut tidak bertentangan satu sama lainnya dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.²⁸ Sejalan dengan hal tersebut, Peter Mahmud Marzuki juga mengemukakan bahwa;²⁹

“Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan”.

Menurut JM Otto, indikator adanya kepastian hukum tersebut dapat dilihat dari 5 (lima) syarat, yaitu;³⁰

- 1) Adanya aturan hukum yang jelas (*clear*), konsisten dan dapat diakses semua orang (*accessible*), yang dikeluarkan oleh atau atas nama negara;
- 2) Institusi pemerintah menerapkan aturan-aturan itu dengan konsisten dan mereka sendiri tunduk pada aturan tersebut;
- 3) Secara prinsip aturan tersebut sesuai dengan sebagian besar masyarakat

Kepastian Hukum Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Investor di <http://repository.ubaya.ac.id/> diambil pada Tanggal 27 November 2015.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2011 Cet 7, hlm. 158.

³⁰ Khairani, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Alih Daya (Outsourcing) Ditinjau Dari Pengaturan Dan Konsep Hubungan Kerja Antara Pekerja Dengan Pemberi Kerja Dalam Hukum Ketenaga Kerjaan*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2015, hlm. 10.

- 4) Adanya peradilan yang independen dan inparsial menerapkan aturan tersebut dengan konsisten dalam penyelesaian sengketa
- 5) Putusan peradilan itu, secara aktual dapat dilaksanakan

Teori ini nantinya akan dijadikan pisau untuk membedah bentuk pengaturan serta jaminan dari substansi pengaturan yang menjadi objek masalah. Setiap indikator dari teori ini akan dianggap sebagai tolak ukur sehingga akan menghasilkan sebuah analisis yang dapat dipertanggung jawabkan secara teori.

2. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kesalahpahaman atas istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, perlu dijelaskan maksud dan definisi terhadap kata yang terkandung dalam judul. Pada judul tersebut terdapat beberapa kata penting yang patut untuk dijelaskan yaitu sebagai berikut:

1. Pengaturan Hukum

Dalam kamus bahasa Indonesia dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kata pengaturan adalah proses, cara atau perbuatan mengatur.³¹ Khusus dalam konteks penelitian ini, kata pengaturan diartikan sebagai perbuatan mengatur, dalam artian perbuatan dalam hal ini mengatur telah dilakukan. Sedangkan arti kata mengatur dijelaskan dalam kamus bahasa Indonesia yaitu membuat atau menyusun sesuatu itu menjadi teratur atau rapi.³² Sedangkan yang dimaksud dengan hukum adalah hukum positif yaitu segala aturan hukum yang berlaku saat ini, dalam arti sempitnya adalah peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat diartikan bahwa pengaturan hukum yang dimaksud adalah segala ketentuan

³¹ <http://kbbi4.portalbahasa.com/entri/pengaturan> diakses pada tanggal 10 Agustus 2016.

³² <http://kbbi4.portalbahasa.com/entri/mengatur> diakses pada tanggal 10 Agustus 2016.

peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut dan masih berlaku, dalam hal ini adalah pengaturan Yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan dalam menjamin pemenuhan hak pendidikan.

2. Yayasan

Yayasan dalam kamus besar bahasa Indonesia, diartikan sebagai badan hukum yang tidak mempunyai anggota, dikelola oleh sebuah pengurus dan didirikan untuk tujuan sosial.³³ Menurut, Gatot Supramono Yayasan ini didefinisikan dengan kumpulan dari sejumlah orang yang terorganisasi dan dilihat dari segi kegiatannya, lebih tampak sebagai lembaga sosial”.³⁴ Di samping dari pengertian-pengertian tersebut, untuk lebih jelasnya Yayasan yang dimaksud adalah Yayasan menurut peraturan perundang-undangan, yaitu pada Pasal 1 angka 1 UU Yayasan 2001 menyebutkan bahwa “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”.

3. Badan Hukum

Bila kita mengacu pada kepustakaan hukum Belanda, Istilah badan hukum dikenal dengan sebutan “*rechperson*” dan dalam kepustakaan Common Law seringkali disebut dengan istilah-istilah *legal entity*, *juristic person*, atau *artificial person*. Dalam Kamus Hukum Ekonomi, *legal entity* ini diartikan sebagai badan

³³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005. hlm. 1278

³⁴ Gatot Supramono, *Op. Cit*, hlm. 1.

atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan sebagai subyek hukum, yaitu pemegang hak dan kewajiban.³⁵

Sedangkan pengertian menurut pada ahli hukum, R. Soeroso misalnya, ia memberikan pengertian bahwa “badan hukum adalah suatu perkumpulan orang-orang yang mengadakan kerjasama atas dasar ini dan merupakan suatu kesatuan yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam undang-undang”.³⁶ Sri Soedewi Masjchoen yang juga menyatakan hal yang tidak jauh beda yaitu “badan hukum merupakan sebuah kumpulan orang-orang yang bersama-sama bertujuan untuk memberikan suatu badan yaitu berwujud himpunan dan harta kekayaan yang disendirikan untuk tujuan tertentu”.³⁷ Dari beberapa pengertian diatas maka badan hukum dapat diartikan sebagai kumpulan orang yang mempunyai tujuan (arah yang ingin di capai) tertentu dan memiliki harta kekayaan serta hak dan kewajiban hukum.

4. Penyelenggaraan Pendidikan

Dalam kamus bahasa Indonesia kata penyelenggaraan diartikan dengan; melakukan, melaksanakan, mengurus atau mengusahakan sesuatu.³⁸ Sedangkan kata pendidikan diartikan dengan proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan; proses, cara, perbuatan mendidik.³⁹ Dan untuk lebih konkretnya yang dimaksud dengan pendidikan dalam penelitian ini adalah

³⁵ Gunawan Widjaya, *Suatu Panduan Komprehensif Yayasan Di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2002, hlm. 9.

³⁶ R. Soeroso, *Op.Cit.*, hlm: 238.

³⁷ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit*, hlm. 46.

³⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit.* hlm. 940.

³⁹ *Ibit*, hlm. 895.

yang diberikan peraturan perundang-undang. Penyelenggaraan pendidikan diartikan dengan lengkap yaitu, “sebuah kegiatan pelaksanaan komponen sistem pendidikan pada satuan atau program pendidikan pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional”.⁴⁰

5. Hak Pendidikan

Mengenai Hak Pendidikan, secara definitif “hak” merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman berperilaku, melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya.⁴¹ Mengenai hak pendidikan merupakan bagian dari hak asasi (*fundamental rights*), dalam artian hak yang bersifat mendasar (*grounded*). Hak yang mendasar itu melekat kuat dengan jati diri kemanusiaan manusia. Siapa pun manusianya berhak memiliki hak tersebut.⁴² Terhadap hak asasi memiliki banyak bagian hak di dalamnya dan salah satunya adalah hak pendidikan. Hak pendidikan ini diadopsi dalam Pasal 31 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan, “setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Pendidikan yang dimaksud adalah pendidikan formal sesuai UU Sisdiknas pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

⁴⁰ Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

⁴¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit.* hlm. 408.

⁴² Majda El Muhtaj, *Op. Cit.* hlm. 31.

F. Metode Penelitian

Penelitian ilmiah merupakan sebuah sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Untuk itu, agar tujuan penelitian dapat dipertanggungjawabkan, harus memiliki metode, analisis mengumpulkan banyak data yang akurat kemudian dianalisis dan di konstruksi dengan menggunakan metode ilmiah yang ada.⁴³ Dan, dalam penulisan ini metode yang akan penulis pakai yaitu sebagai berikut;

1. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian serta guna menjawab rumusan masalah yang telah disebutkan dalam penelitian ini, metode pendekatan yang hendak penulis terapkan/gunakan adalah metode yuridis normatif. Pada metode ini, akan bertitik tolak pada bahan pustaka atau data sekunder yang berhubungan objek dan bahasan penelitian.⁴⁴ Melihat pembahasan penulis adalah sebuah pengaturan hukum, penulis juga akan menggunakan sebuah pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini, dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴⁵

2. Tipe Penelitian

Terkait dengan sifat penelitian, penulis memilih tipe penelitian deskripsi, dengan analisis datanya bersifat deskriptif analitis. Deskripsi

⁴³ Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, Cet-.VI, 2003, hlm. 1.

⁴⁴ *Ibid.* hlm. 52.

⁴⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana , Jakarta, 2010, hlm. 93.

analitis artinya, penulis akan mendeskripsikan secara sistematis, faktual, dan akurat sesuai data-data yang ditemukan serta teori-teori dipakai. Ciri-ciri sebuah penelitian dengan tipe deskriptif analitis ini dilakukan dengan cara; memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada dan data-data yang dikumpulkan sesuai masalah kemudian disusun serta dijelaskan dan dianalisa.

3. Sumber Bahan Hukum

Karena pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan hukum normatif, maka dalam penulisannya tidak bisa lepas dari data-data sekunder. Data ini didapatkan dengan mencari dan menggunakan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan judul dan rumusan masalah pada penelitian. Adapun Bahan-bahan hukum yang akan menjadi data sekunder tersebut yaitu terdiri dari:⁴⁶

a. Bahan hukum primer:

- 1) Norma (dasar) atau kaidah dasar yaitu Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Peraturan perundang-undangan yaitu diantaranya;
 - a) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan;
 - b) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - c) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan;

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press Jakarta, 2001, hlm.13.

- d) Undang-undang Nomor 9 tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan;
- 3) Hukum positif lainnya seperti Yurisprudensi, Putusan Mahkamah Konstitusi yang berhubungan langsung dengan pembahasan.

b. Bahan Hukum Sekunder:

Bahan hukum sekunder yang dimaksud yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan ini terdiri dari doktrin-doktrin hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum atau pandangan ahli hukum lainnya yang berkaitan dengan judul dan pembahasan penelitian untuk dijadikan data.

a) Bahan Hukum Tersier.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti:

- a) Kamus Umum Bahasa Indonesia;
- b) Kamus Hukum;
- c) Buku literatur;
- d) Hasil-hasil penelitian;
- e) Hasil karya dari kalangan hukum;
- f) Majalah, koran, media cetak dan elektronik.

4. Metode Pengolahan Data

Sebagaimana ciri dari penelitian hukum normatif, maka metode pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan penelitian terhadap bahan pustaka.⁴⁷ Pada metode ini data yang telah terkumpul kemudian dilakukan penganalisisan secara normatif kualitatif yang bertolak dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, doktrin dan yurisprudensi. Kemudian akan dianalisis dengan data yang telah diperoleh dari objek yang diteliti sebagai satu kesatuan yang utuh, sehingga pada tahap akhir dapat mendeskripsikan hukumnya. Dan, sebagai langkah lebih lanjutnya, dalam menarik kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode induktif sebagai pegangan utama.

G. Sistematika

- Bab I** : Pada bab ini berisikan tentang pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, serta metode penelitian dan sistematika yang digunakan.
- Bab II** : Bab ini berisikan tentang Yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan dalam pemenuhan hak pendidikan di Indonesia.
- Bab III** : Bab ini merupakan bab pembahasan pertama yang membahas tentang bentuk pengaturan Yayasan sebagai badan hukum

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 61.

penyelenggara pendidikan di Indonesia.

BAB IV : Bab ini merupakan bab pembahasan rumusan masalah kedua tentang jaminan hukum terhadap pemenuhan hak pendidikan oleh badan hukum penyelenggaraan pendidikan yang berbentuk Yayasan.

Bab V : Bab ini merupakan bab terakhir yang berisikan tentang kesimpulan serta saran.

