

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan kebutuhan utama bagi setiap warga negara di zaman sekarang. Dalam alinea ke IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dijelaskan bahwa tujuan dari Negara Indonesia adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk meawujudkan salah satu tujuan negara Indonesia tersebut yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa maka harus diciptakanlah pendidikan yang berkualitas. Dengan adanya pendidikan negara dapat meningkatkan sumber daya manusia yang berimplikasi pada kemajuan di berbagai bidang kehidupan lainnya , seperti sosial , ekonomi , politik , dan bidang kehidupan lainnya.

Pendidikan berusaha mengembangkan potensi individu agar mampu berdiri sendiri.¹ Hal ini dipertegas dalam pasal 28C ayat (1) jo. Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri memenuhi kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia dan juga setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Karena itulah pemerintah

¹ Nanang Fattah, *Landasan Manajemen Pendidikan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006 . hlm, 5

harus memenuhi hak setiap warga dalam memperoleh pelayanan pendidikan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.²

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara . Berdasarkan pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar yang menjelaskan bahwa penyelenggaraan wajib belajar pada jalur formal dilaksanakan minimal pada jenjang pendidikan dasar yang meliputi SD, MI, SMP, MTs, dan bentuk lain yang sederajat. Maka dari itu wajib belajar sudah menjadi keharusan bagi setiap anak pada saat ini . Tidak ada lagi alasan bagi setiap anak untuk tidak bisa merasakan pendidikan.

Pendidikan merupakan aspek terpenting dalam mempersiapkan dan membina umat menjadi insan yang bertaqwa, cerdas, danampil sehingga berguna bagi agama dan masyarakat.³ Selain itu, pendidikan juga dapat mengkomodifikasi masyarakat agar suatu negara memiliki manusiamanusia yang berkualitas. Melalui pendidikan juga dapat menciptakan tenaga kerja yang tidak hanya kaya akan pengetahuan teoritis melainkan juga praktis, penguasaan teknologi, dan memiliki keahlian khusus. Hal inilah yang menjadi dasar peningkatan pendidikan suatu negara.

² Haryono Sudriamunawar, *Pengantar Study Administrasi Pembangunan*, PT. Mandar Maju, Bandung, 2002. Hlm 55

³*Ibid*, hlm 55

Dilatarbelakangi oleh pendidikan yang berperan besar dalam kemajuan pemikiran bangsa , maka pemerintah harus jeli dan harus bisa memenuhi kebutuhan setiap anak dalam upaya memperoleh pendidikan yang layak. Pemerintah harus bisa mencari jalan keluar bagi mereka yang mengalami kesulitan untuk memperoleh pendidikan . Ini dikarenakan pendidikan sangat berperan dalam mengembangkan kemampuan kognitif, efektif dan konaktif anak .Untuk mewujudkan hal tersebut , perlu dibangun suatu sekolah yang bisa dijangkau bagi setiap orang dan sekolah tersebut harus berkualitas. Sekolah yang berkualitas baik, akan menghasilkan lulusan yang baik pula. Begitu juga sebaliknya , sekolah yang buruk akan menghasilkan yang buruk pula.

Jika melihat minat masyarakat terhadap dunia pendidikan pada saat sekarang ini sangatlah besar. Hanya saja ada beberapa faktor yang membuat masyarakat beserta anak mereka tidak bisa merasakan pendidikan di sekolah. Dari faktor itulah seharusnya pemerintah mencari jalan keluar agar terciptanya pendidikan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Salah satu yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mendirikan sekolah jauh atau disebut juga dengan sekolah filial. Filial adalah kelas jauh yang dibuka di luar sekolah induk diperuntukkan untuk siswa-siswi yang tidak tertampung di sekolah tersebut baik karena keterbatasan kursi (ruang kelas) atau jarak tempat tinggal siswa-siswi yang jauh.⁴

Sekolah filial menjadi solusi bagi masyarakat yang tinggal di pelosok dan berekonomi rendah. Keberadaannya bisa menjadi solusi oleh masyarakat yang tinggal di pelosok dan kekurangan biaya. Ini dikarenakan sekolah filial bukanlah

⁴<https://id.wikipedia.org/wiki/Filial> diakses pada hari Sabtu 4 Maret 2017 pada pukul 17.34 WIB.

sekolah swasta yang biasanya memiliki biaya besar dan sulit untuk dijangkau bagi masyarakat kalangan bawah. Sekolah filial ditujukan bagi anak-anak usia sekolah (7-18/19 tahun) pada kategori anak-anak pelayanan khusus , ini seperti yang diatur didalam pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional , yang selanjutnya juga diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Sekolah filial diharapkan mampu untuk menjadi solusi bagi masyarakat yang tidak memiliki akses untuk memperoleh pendidikan. Sekolah filial sejatinya adalah sekolah layanan khusus yang juga diatur di dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 72 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Layanan Khusus serta Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman Pendirian, Perubahan dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.

Sekolah filial hendaknya ditempatkan pada lokasi yang memang sedang membutuhkan akses untuk pendidikan. Akses tersebut dapat berupa akses lokasi , biaya ataupun lingkungan. Sekolah filial juga bisa mengurangi resiko anak yang mengalami putus sekolah. Ini dikarenakan bersekolah di sekolah filial adalah gratis , walaupun mutunya masih dibawah sekolah induk. Maka dari itu pemerintah harus bisa memahami kebutuhan masyarakat akan kebutuhan pendidikan masyarakat.

Namun dalam hal mendirikan dan pelaksanaan sekolah filial ini, tentu tidak bisa begitu saja langsung didirikan. Sesuai dengan pasal 64 ayat (1) Undang-

Undang Nomor 20 Tahun 2003, bahwa setiap lembaga pendidikan formal maupun informal harus memiliki izin dari pemerintah maupun pemerintah daerah.⁵

Mengenai kewajiban pemerintah daerah tersebut diatur dalam pasal 12 ayat 1 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa salah satu urusan pemerintah wajib berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan. Kemudian dijelaskan juga pada penjelasan Pasal 374 bahwa penerbitan izin pendidikan yang diselenggarakan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan sekolah tentu tidak berlangsung mulus dan lancar, karena setiap sekolah harus mempunyai izin setelah memiliki dan memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan berdasarkan undang-undang.

Izin disini dapat berupa izin pendirian dan izin tempat. Yang dimaksud dengan izin pendirian dan operasional sekolah adalah sebagai keputusan pejabat yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pendirian, Perubahan dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah bahwa pihak yang mempunyai kewenangan terhadap pemberian izin mendirikan sekolah yaitu Bupati/Walikota.

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2003 meliputi isi pendidikan, jumlah dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pendidikan, pembiayaan pendidikan, system evaluasi dan sertifikasi, serta manajemen dan proses pendidikan.

⁵<https://id.wikipedia.org/wiki/Filial> diakses pada hari Sabtu 4 Maret 2017 pada pukul 18.55 WIB.

Ini bertujuan agar sekolah mempunyai standar dan kompetensi yang layak. Setiap lembaga pendidikan yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan bahwa setiap lembaga pendidikan harus memenuhi kriteria yang dijelaskan lebih lanjut pada pasal 2 ayat (1).

Lingkup standar nasional pendidikan tersebut meliputi :

- a. Standar isi;
- b. Standar Proses;
- c. Standar kompetensi lulusan;
- d. Standar pendidik dan tenaga kependidikan;
- e. Standar sarana dan prasarana;
- f. Standar pengelolaan;
- g. Standar pembiayaan;
- h. Standar penilaian pendidikan.

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 , Pendidikan Formal, yaitu pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Sekolah filial merupakan salah satu cabang dari adanya sekolah formal itu sendiri.

Di Kota Padang sendiri sudah ada didirikan sekolah filial guna menunjang kualitas pendidikan yang berguna bagi kehidupan bernasyarakat. Disini terlihat keseriusan dari pemerintah kota Padang guna meningkatkan mutu pendidikan yang ada di kota Padang. Sekolah filial di kota Padang di dominasi oleh sekolah menengah pertama (SMP).Namun juga ada sekolah menengah kejuruan (SMK) yang bersifat filial. Bahkan ada sebagian dari sekolah filial yang sudah lepas dari sekolah induk dan membentuk sekolah negeri tersendiri.

Namun didalam pelaksanaannya terjadi masalah hukum. Banyak terjadi di lapangan kendala yang dihadapi pihak sekolah. Kendala tersebut mulai

dari kualitas sekolah yang masih jauh dibawah sekolah induk, waktu sistem belajar mengajar, hingga masalah sarana dan prasarana yang masih belum memadai. Dan juga terdapat masalah birokrasi mengenai status sekolah filial itu sendiri. Selain itu juga ada kendala seperti para pengajar yang terbatas , ini dikarenakan para pengajar di sekolah filial masih menggunakan tenaga pengajar yang berada di sekolah induk , sehingga timbul suatu paradigma bahwasanya sekolah filial menjadi pilihan kedua bagi pengajar untuk mengajar. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas , penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap:

“ PENGURUSAN PERIZINAN SEKOLAH FILIAL OLEH DINAS PENDIDIKAN DI KOTA PADANG ”

B. Rumusan Masalah

Permasalahan merupakan kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya, antara apa yang diperlukan dengan apa yang tersedia, antara harapan dan capaian.⁶ Berdasarkan uraian yang dikemukakan sebelumnya, yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Bagaimana proses pengurusan perizinan sekolah filial oleh Dinas Pendidikan di Kota Padang ?
2. Bagaimana pengawasan terhadap perizinan sekolah filial oleh Dinas Pendidikan di kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. Hlm 104

Tujuan penelitian secara umum adalah kalimat pernyataan konkret dan jelas tentang apa yang diuji, dikonfirmasi, dibandingkan, dikolerasikan dalam penelitian.⁷

Tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pengurusan serta perizinan sekolah filial di kota Padang.
2. Untuk mengetahui pengawasan terhadap sekolah filial oleh Dinas Pendidikan di kota Padang

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas kemampuan berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
 - b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negar, serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
 - c. Penelitian ini khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum.

⁷ *Ibid*, hlm 104

2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah ilmu pengetahuan yang berhubungan pengelolaan perizinan lembaga pendidikan di kota Padang

E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan penyusunan proposal ini dibutuhkan data yang konkret, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis (empiris), yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada di lapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis⁸.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm 50.

menggunakan alat yang dinamakan *interviewguide* (panduan wawancara).⁹

b. Data Sekunder

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat diperoleh dengan mempelajari semua peraturan meliputi: Peraturan Perundang-Undangan, Konvensi, dan peraturan terkait lainnya berhubungan penelitian penulis.¹⁰ Bahan-Bahan hukum yang digunakan antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar.

⁹ Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2009, hlm 193-194.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm 52

- g. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pendirian, Perubahan dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.
- h. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, bahan penelitian yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer yang berumber dari:¹¹

- a. Buku-buku
- b. Tulisan ilmiah dan Makalah
- c. Teori dan pendapat pakar
- d. Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hokum sekunder, seperti :

- a. Kamus-Kamus Hukum
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia

3. Teknik Pengumpulan Data

¹¹*Ibid*, hlm 52

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen

a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara yang tidak terstruktur. Maksudnya, penulis dalam melakukan wawancara bebas mengajukan wawancara kepada responden yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan proposal ini. Dalam melakukan wawancara ini, penulis mengambil dari sampel dengan teknik *purpose sampling*. *Purposive sampling* diterapkan apabila penulis benar-benar ingin menjamin, bahwa unsur-unsur yang hendak ditelitinya masuk ke dalam sampel yang ditariknya. Untuk itu, maka dia menetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, didalam memilih unsure-unsur dari sampel.¹² Dalam melakukan wawancara ada beberapa pihak yang akan terlibat dalam pengumpulan data, yaitu Kepala Seksi Kurikulum Pembinaan SMK (P-SMK) Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat dan Kepala Seksi Penjaminan Mutu dan Pengawasan Dinas Pendidikan Kota Padang .

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, hukum-hukum dan

¹² Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, Hlm 96

lain-lain yang berhubungan dengan masalah penyelidikan. Dalam penelitian kualitatif teknik ini berfungsi sebagai alat pengumpul data utama, karena pembuktian hipotesanya dilakukan secara logis dan rasional melalui pendapat, teori atau hukum-hukum yang diterima kebenarannya, baik yang menolak maupun mendukung hipotesa tersebut.¹³

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum.

Cara pengolahan data tersebut antara lain :

Editing

Editing adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian, maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis.¹⁴

b. Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah, maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif,

¹³ Nawawi Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1991. Hlm 133

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm 264

yaitu analisis dengan mempelajari hasil penelitian dan seterusnya dijabarkan secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa proposal penelitian.

