

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan Nasional pada hakekatnya merupakan pembangunan Bangsa Indonesia seutuhnya, dimana seluruh lapisan masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan dan kesempatan melaksanakan peranannya dalam proses pembangunan. Tanggung jawab pembangunan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat termasuk dunia usaha sebagai elemen masyarakat yang berpotensi sebagai sumber kesejahteraan sosial. Pada perspektif pembangunan sumberdaya manusia, jika kita sungguh-sungguh ingin membangun bangsa ini, maka idealnya pembangunan bangsa ini berpangkal pada pengarusutamaan proses penyelenggaraan pendidikan diberbagai negara yang sudah termasuk kategori maju memprioritaskan pendidikan dalam strategi pembangunan nasionalnya. Oleh karena itu, konsensus besar untuk menjadikan pendidikan di Indonesia sebagai alat utama membangun bangsa ini, menjadi prasyarat utama keberhasilan pembangunan nasional. Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28C ayat (1) mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan, guna meningkatkan kualitas dan kesejahteraan hidupnya. Para pendiri Bangsa ini yakin bahwa dengan taraf pendidikan yang baik, bangsa kita dapat mencapai tujuan negara yang kita cita-citakan bersama, bukan hanya meningkatkan kecerdasan bangsa, melainkan juga menciptakan kecerdasan umum dan melaksanakan ketertiban dunia. Pendidikan yang berkualitas

baik akan mengantarkan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mandiri, maju, sejahtera, demokratis, adil dan makmur, serta terbebas dari kebodohan dan kemiskinan.

Kesulitan dan tantangan dalam kehidupan manusia baik yang diakibatkan oleh lingkungan dan arus globalisasi serta peristiwa alam yang sering terjadi, hal itu memaksa manusia untuk mencari cara yang memungkinkan mereka untuk keluar dari kesulitan yang dialaminya.

Masih banyaknya warga yang tidak melanjutkan pendidikan ke taraf yang memungkinkan mereka menggeluti profesi tertentu, menuntut upaya-upaya untuk membantu mereka dalam mewujudkan potensi yang dimilikinya agar dapat bermanfaat bagi pembangunan bangsa. Sejauh ini, anggaran yang berkaitan dengan pendidikan mereka masih terbatas, sehingga berbagai upaya untuk dapat terus mendorong keterlibatan masyarakat dalam membangun pendidikan terus dilakukan oleh pemerintah. Hal itu dimaksudkan agar makin tumbuh kesadaran akan pentingnya pendidikan dan mendorong masyarakat untuk terus berpartisipasi aktif di dalamnya.

Bertitik tolak dari permasalahan yang dihadapi, pendidikan luar sekolah berusaha mencari jawaban dengan menelusuri pola-pola pendidikan yang ada, seperti pesantren, dan pendidikan keagamaan lainnya yang keberadaannya sudah jauh sebelum Indonesia merdeka, bertahan hidup sampai sekarang dan dicintai, dihargai dan diminati serta berakar dalam masyarakat. Kelanggengan lembaga-lembaga tersebut karena tumbuh dan berkembang, dibiayai dan dikelola oleh dan untuk kepentingan

masyarakat. Di sisi lain, masyarakat merasakan adanya kebermaknaan dari program-program belajar yang disajikan bagi kehidupannya, karena pendidikan yang diselenggarakan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi nyata masyarakat. Pendidikan nonformal yang berbasis kepentingan masyarakat, perlu mencermati problematika tersebut di atas, dengan keberadaannya yang fungsional dapat diterima dan dikembangkan sejalan dengan tuntutan masyarakat berkaitan dengan kepentingan dalam mengatasi problema hidup mereka dalam upaya mengisi pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Ini berarti bahwa pendidikan nonformal perlu menjadikan masyarakat sebagai sumber atau rujukan dalam penyelenggaraan program pendidikannya.

Sejumlah penelitian sosiologi pendidikan mendapati bahwa disamping pendidikan berkorelasi positif terhadap status ekonomi penduduk yang diukur berdasarkan PPP (*Purchasing Power Parity*), tingkat pendidikan juga berkorelasi positif terhadap menurunnya laju penduduk dan derajat kesehatan penduduk. Telah banyak survey dilakukan oleh lembaga internasional terkait dengan mutu pendidikan negara-negara di dunia. Kita pun harus mengakui, bahwa pendidikan di Indonesia masih relatif tertinggal. Oleh karena itu pemerintah berupaya untuk mengejar ketertinggalan tersebut. Posisi IPM Indonesia pada 2009 masih di urutan ke-111 dari 182 negara. Laporan Human Development Report (HDR) United Nations Development Program (UNDP) yang dipublikasikan Oktober 2009 mengungkapkan, nilai IPM Indonesia 0,734 naik tipis 0,005 dibanding tahun 2006.

Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk meningkatkan taraf pendidikan, salah satunya adalah program pendidikan non formal. Program ini cukup membawa perubahan dengan meningkatnya jumlah penyelenggara pendidikan non formal. Walaupun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa hingga saat ini masih ada masyarakat Indonesia yang buta huruf. Kualitas pendidikan belum mampu memberikan kompetensi sesuai dengan level pendidikan yang ditempuh peserta didik. Menurut UU Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003, Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan pendidikan nasional sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang tersebut adalah berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri; dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Dalam konteks demikian, pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan baik pendidikan formal, informal maupun non formal. Sedangkan kewajiban pemerintah pusat maupun daerah adalah (1) memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu; (2) Wajib menjamin tersedianya dana bagi warga negara yang berusia 7 tahun sampai dengan 15 tahun. Di sisi lain, kita juga tidak bisa mengabaikan bahwa peserta didik juga memiliki hak. Peserta didik

menurut sistem pendidikan nasional berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Peserta didik juga berhak mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya, dan menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.

B. Identifikasi Permasalahan

Melalui study awal terhadap data sekunder sejauh ini, diperoleh sejumlah premis analisis permasalahan dan peluang pemecahan kebijakan pendidikan non formal di kota Palangka Raya. Sejumlah permasalahan mendasar yang saat ini setidaknya menjadi konsentrasi kebijakan pemerintah kota Palangka Raya di bidang pendidikan adalah sebagai berikut:

1. Kualitas tingkat pendidikan penduduk kota Palangka Raya relatif masih rendah;
2. Dinamika perubahan struktur penduduk belum sepenuhnya dapat diatasi dalam pembangunan pendidikan;
3. Masih terdapat kesenjangan tingkat pendidikan yang cukup lebar antar kelompok masyarakat, seperti antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk laki-laki dan penduduk perempuan, dan antara penduduk di perkotaan dan penduduk di pinggiran kota;
4. Fasilitas pelayanan pendidikan belum tersedia secara merata, terutama di daerah pinggiran kota baik pendidikan formal apalagi pendidikan nonformal;

5. Kualitas pendidikan relatif masih perlu ditingkatkan karena belum mampu memenuhi kebutuhan kompetensi peserta didik;
6. Manajemen pendidikan belum berjalan secara efektif dan efisien, terutama karena desentralisasi pendidikan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik di tingkat pendidikan formal maupun nonformal.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil identifikasi masalah di atas maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimanakah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan nonformal di Kota Palangka Raya dapat dipergunakan sebagai pedoman/ payung hukum untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan pendidikan nonformal oleh para pemangku kepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya bagi percepatan pembangunan?

D. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

Naskah Akademik terhadap rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal ditujukan untuk:

- a. Untuk menyusun naskah akademik dalam rangka menerbitkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal kota Palangka Raya.
- b. Untuk menganalisis peranan penting Pendidikan Nonformal dalam upaya meningkatkan akses dan kualitas pelayanan pendidikan di Kota Palangka Raya.

- c. Untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan Kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya melalui pembangunan bidang pendidikan nonformal.

2. Kegunaan

Kegunaan naskah akademik rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal ini adalah:

- a. Terbentuknya dokumen naskah akademik dalam upaya menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal di Kota Palangka Raya.
- b. Terwujudnya pedoman hukum peningkatan akses dan mutu pendidikan Nonformal baik oleh pemangku kepentingan maupun masyarakat Kota Palangka Raya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya, penelitian ini menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode *yuridis normative*, dimana metode yuridis normatif dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder berupa UUD 1945, Peraturan Perundang-Undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normative (*yuridis normative*) atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹ Tahapan pertama

¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).²

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif,³ digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.⁴ Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*“rechtsbeginselen”*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.⁵

2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian digunakan beberapa pendekatan, yang bertujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum ini adalah Pendekatan undang-undang (*statute approach*),

²Hardijan Rusli, *“Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?”*, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006, hlm. 50.

³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986, hlm. 32.

⁴*Ibid.*

⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 252.

Pendekatan kasus (*case approach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁶

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁷ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi. Sedangkan, pendekatan konseptual atau *conceptual approach* beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep dan asas-asas yang relevan dengan isu yang merupakan suatu upaya menemukan dan menelusuri dasar-dasar setiap konsep.⁸

3. Jenis Bahan Hukum

Di dalam metode penelitian hukum normatif, terdapat 3 (tiga) macam bahan pustaka yang dipergunakan, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan di dalam penulisan ini yakni UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 93.

⁷*Ibid.*

⁸Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana penelitian ini akan mengarah. Bahan sekunder disini adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku masalah pendidikan, jurnal hukum dan internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah kamus umum, kamus hukum, ensiklopedi, abstrak perundang-undangan, serta bahan lainnya yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

Selanjutnya, bahan-bahan tersebut dikumpulkan dengan sistem bola salju (*snowball*), untuk diinventarisir dan dipilah, sehingga dapat memenuhi referensi penelitian ini.

4. Prosedur Pengumpulan bahan Hukum

Bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini, di ambil melalui studi kepustakaan atas berbagai bahan yang terkait dengan isu yang dibahas, khususnya menyangkut pendidikan non formal, kemudian dihimpun dengan cara sebagai berikut:

- a. Pasal-pasal dalam UUD 1945 beserta Peraturan Perundang-undangan terkait selanjutnya diinventarisir.

- b. Mencermati berbagai bahan hukum sekunder yang diperoleh dari perpustakaan, seperti buku-buku khususnya masalah Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal.
- c. Pasal-pasal yang diinventarisir dan bahan lainnya sebagai dasar disusunnya draf rancangan Perda.

5. Pengelolaan dan Analisa Bahan

Seluruh bahan yang didapatkan dari perpustakaan dihubungkan satu sama lain, kemudian dilakukan pengolahan yang tentunya dihubungkan dengan Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal, selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yang saatnya ditarik kesimpulan secara deduktif.

Untuk bahan hukum berupa UUD 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan terkait, dilakukan dengan cara:

- a. Memilih Pasal-Pasal yang berisikan kaidah-kaidah hukum yang mengatur Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal.
- b. Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut dengan mempergunakan kualifikasi pasal yang berlaku.
- c. Menganalisa pasal-pasal tersebut.

F. Sistematika Penulisan

Naskah Akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I Pendahuluan, berisi Latar Belakang, yang memaparkan tentang fakta yang menjadi dasar pokok pikiran yang melandasi penyusunan materi dan substansi dalam penyusunan Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal. Kemudian, Identifikasi Masalah, yang

memaparkan tentang gejala isu atau permasalahan, sehingga muncul fakta di lapangan. Selanjutnya, tujuan dan kegunaan Naskah Akademik, menjelaskan tentang tujuan dan kegunaan disusunnya Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal. Setelah itu, ada Metode Penulisan, yaitu menjelaskan tata cara yang dipakai dalam menyusun Naskah Akademik, dan terakhir, Sistematika Penulisan, yaitu menerangkan sistematika penulisan naskah akademik ini.

2. Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris, memaparkan landasan teoritik dan fakta empirik sebagai dasar untuk membuat pengaturan, agar nantinya akan memiliki kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.
3. Bab III Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis, memaparkan tentang tiga landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis sebagai dasar mengkaji suatu masalah sehingga memiliki landasan pengaturan yang kuat.
4. Bab IV Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, memaparkan substansi secara umum dalam peraturan daerah.
5. Bab V Penutup, Memuat tentang beberapa kesimpulan dan rekomendasi terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Pendidikan Nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Sebagai rujukannya mengacu pada standar Pendidikan Nasional Indonesia yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, hal itu diarahkan untuk meningkatkan kecerdasan serta harkat dan martabat bangsa, mewujudkan bangsa Indonesia berkualitas, Indonesia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berkualitas, mandiri sehingga mampu membangun dirinya dan masyarakat sekelilingnya serta dapat memenuhi kebutuhan pembangunan nasional secara bertanggung jawab.

Berdasarkan uraian tersebut di atas bahwa Pendidikan Nasional Indonesia mempunyai tujuan yang luhur yakni meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta mewujudkan manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya serta bersama-sama dengan masyarakat membangun bangsa dan negara Indonesia. Pendidikan mempunyai kunci (*Key Point*) dalam mencapai arah Pembangunan Nasional.

Dari kutipan di atas menunjukkan betapa pentingnya program pendidikan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 31 ayat (1) bahwa “Setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pengajaran”. Oleh karena itu masalah pendidikan merupakan masalah yang sangat penting, sehingga pemerintah mengupayakan berbagai cara untuk memperbaiki sarana dan prasarana pendidikan, hal ini dimaksudkan agar masyarakat lebih mudah dalam mendapatkan pelayanan pendidikan baik melalui jalur Pendidikan Formal maupun melalui jalur Pendidikan Nonformal.

Dalam era globalisasi dan jejaring informasi dewasa ini, Negara Kesatuan Republik Indonesia sedang giat-giatnya mewujudkan pembangunan dalam segala bidang, UPTD SKB adalah merupakan salah satu lembaga birokrasi yang bernaung di bawah garis komando Dinas Pendidikan akan tetapi memiliki hak otonomi yang bergerak sebagai wadah pemberdaya masyarakat dalam bidang pendidikan nonformal, yang dijalankan secara terstruktur dan berjenjang. Selanjutnya hasil dari pendidikan nonformal dapat dihargai sejajar dengan hasil pendidikan formal melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga pemerintah daerah dengan mengacu kepada standar nasional pendidikan.

Agar tujuan pendidikan yang tercantum dalam tujuan Pembangunan pendidikan Nasional tersebut tercapai, maka seluruh masyarakat Indonesia dituntut untuk mengembangkan kompetensi yang ada, sehingga dapat berperan dalam pembangunan yang tengah dilaksanakan, Untuk hal tersebut di atas, maka salah satu diantaranya adalah UPTD SKB sebagai wadah yang membidangi

bidang garapan yang erat kaitannya dengan bidang pendidikan nonformal yang juga merupakan wadah pengendali dan pengembang peningkatan mutu bagi pendidik/tutor, serta pemberdayaan masyarakat. Lembaga kursus yang terkait di dalamnya yang meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan ketrampilan, dan pelatihan kerja. Sementara pendidikan kesetaraan meliputi program Paket A, Paket B, dan Paket C, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik seperti; Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), Lembaga Kursus, Lembaga Pelatihan, Kelompok Belajar, Kelompok Belajar Majelis Taklim, sanggar, dan lain sebagainya, di samping lembaga pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik/warga belajar.

Apabila pendidikan luar sekolah (pendidikan nonformal) ingin melayani, dicintai, dan dicari masyarakat, maka mereka harus berani meniru apa yang baik dari apa yang tumbuh di masyarakat dan kemudian diperkaya dengan sentuhan-sentuhan yang sistematis dengan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sesuai dengan kebutuhan lingkungan masyarakatnya sehingga berperilaku patut. Strategi itulah yang perlu terus dikembangkan dan dilaksanakan oleh pendidikan luar sekolah dalam membantu menyediakan pendidikan bagi masyarakat yang karena berbagai hal tidak terlayani oleh jalur formal/sekolah.⁹ Bagi masyarakat yang tidak mampu, apa

⁹Hasil kajian Tim reformasi pendidikan dalam konteks Otonomi daerah (Fasli Jalal, Dedi Supriadi. 2001) dalam tulisan Uhar Suharsaputra, Pendidikan Non Formal, 2009

yang mereka pikirkan adalah bagaimana hidup hari ini, karena itu mereka belajar untuk kehidupan; mereka tidak mau belajar hanya untuk belajar, untuk itu masyarakat perlu didorong untuk mengembangkannya melalui Pendidikan nonformal berbasis masyarakat, yakni pendidikan nonformal dari, oleh dan untuk kepentingan masyarakat. Model pendidikan nonformal berbasis masyarakat untuk konteks Indonesia kini semakin diakui keberadaannya pasca pemberlakuan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Keberadaan lembaga ini diatur pada Pasal 26 ayat (1) sampai dengan ayat (7), jalur yang digunakan bisa formal atau nonformal.

Menurut Michael W. Galbraith pendidikan berbasis masyarakat memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

- *Self determination* (menentukan sendiri). Semua anggota masyarakat memiliki hak dan tanggung jawab untuk terlibat dalam menentukan kebutuhan masyarakat dan mengidentifikasi sumber-sumber masyarakat yang bisa digunakan untuk merumuskan kebutuhan tersebut.
- *Self help* (menolong diri sendiri) Anggota masyarakat dilayani dengan baik ketika kemampuan mereka untuk menolong diri mereka sendiri telah didorong dan dikembangkan. Mereka menjadi bagian dari solusi dan membangun kemandirian lebih baik bukan tergantung karena mereka beranggapan bahwa tanggung jawab adalah untuk kesejahteraan mereka sendiri.
- *Leadership development* (pengembangan kepemimpinan), para calon pemimpin dan pemimpin lokal harus dilatih dalam

berbagai ketrampilan untuk memecahkan masalah, membuat keputusan, dan proses kelompok sebagai cara untuk menolong diri mereka sendiri secara terus-menerus dan sebagai upaya mengembangkan masyarakat.

- *Localization* (lokalisasi). Potensi terbesar untuk tingkat partisipasi masyarakat tinggi terjadi ketika masyarakat diberi kesempatan dalam pelayanan, program dan kesempatan terlibat dekat dengan kehidupan tempat masyarakat hidup.
- *Integrated delivery of service* (keterpaduan pemberian pelayanan) Adanya hubungan antaragensi di antara masyarakat dan agen-agen yang menjalankan pelayanan publik dalam memenuhi tujuan dan pelayanan publik yang lebih baik.
- *Reduce duplication of service*. Pelayanan Masyarakat seharusnya memanfaatkan secara penuh sumber-sumber fisik, keuangan dan sumber daya manusia dalam lokalitas mereka dan mengkoordinir usaha mereka tanpa duplikasi pelayanan.
- *Accept diversity* (menerima perbedaan) Menghindari pemisahan masyarakat berdasarkan usia, pendapatan, kelas sosial, jenis kelamin, ras, etnis, agama atau keadaan yang menghalangi pengembangan masyarakat secara menyeluruh. Ini berarti pelibatan warga masyarakat perlu dilakukan seluas mungkin, dan mereka dituntut untuk aktif dalam pengembangan, perencanaan dan pelaksanaan program pelayanan dan aktifitas-aktifitas kemasyarakatan.
- *Institutional responsiveness* (tanggung jawab kelembagaan) Pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berubah

secara terus-menerus adalah sebuah kewajiban dari lembaga publik sejak mereka terbentuk untuk melayani masyarakat. Lembaga harus dapat dengan cepat merespon berbagai perubahan yang terjadi dalam masyarakat agar manfaat lembaga akan terus dapat dirasakan.

- *Lifelong learning* (pembelajaran seumur hidup) Kesempatan pembelajaran formal dan informal harus tersedia bagi anggota masyarakat untuk semua umur dalam berbagai jenis latar belakang masyarakat.

Dalam perkembangannya, *community-based education* merupakan sebuah gerakan nasional di negara berkembang seperti Indonesia. *Community-Based Education* diharapkan dapat menjadi salah satu fondasi dalam mewujudkan masyarakat madani (*civil society*). Dengan sendirinya, manajemen pendidikan yang berdasarkan pada *community-based education* akan menampilkan wajah sebagai lembaga pendidikan dari masyarakat.

Untuk melaksanakan paradigma pendidikan berbasis masyarakat pada jalur nonformal setidaknya-tidaknya mempersyaratkan lima hal, *Pertama*; teknologi yang digunakan hendaknya sesuai dengan kondisi dan situasi nyata yang ada di masyarakat. Teknologi yang canggih yang diperkenalkan dan adakalanya dipaksakan sering berubah menjadi pengarbitan masyarakat yang akibatnya tidak digunakan sebab kehadiran teknologi ini bukan karena dibutuhkan, melainkan karena dipaksakan. Hal ini membuat masyarakat menjadi rapuh. *Kedua*; lembaga atau wadah yang statusnya jelas dimiliki atau dipinjam, dikelola, dan dikembangkan oleh masyarakat. Di sini

dituntut adanya partisipasi masyarakat dalam peencanaan, pengadaan, penggunaan, dan pemeliharaan pendidikan luar sekolah. *Ketiga*; program belajar yang akan dilakukan harus bernilai sosial atau harus bermakna bagi kehidupan peserta didik atau warga belajar dalam berperan di masyarakat. Oleh karena itu, perancangannya harus didasarkan pada potensi lingkungan dan berorientasi pasar, bukan berorientasi Akademik semata. *Keempat*; program belajar harus menjadi milik masyarakat, bukan milik instansi pemerintah. Hal ini perlu ditekankan karena bercermin pada pengalaman selama ini bahwa lembaga pendidikan yang dimiliki oleh instansi pemerintah terbukti belum mampu membangkitkan partisipasi masyarakat. Yang terjadi hanyalah pemaksaan program, karena semua program pendidikan dirancang oleh instansi yang bersangkutan. *Kelima*; aparat pendidikan luar sekolah/nonformal tidak menangani sendiri programnya, namun bermitra dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan. Organisasi ini yang menjadi pelaksana dan mitra masyarakat dalam memenuhi kebutuhan belajar mereka dan dalam berhubungan dengan sumber-sumber pendukung program.¹⁰

B. Praktik Empiris

Pembangunan di bidang Pendidikan di Kota Palangka Raya cukup menggembirakan, dimulai dari pembangunan USB, RKB dan rehab gedung ruang kelas SD/MI, SMP/ MTs dan SMA/MA/SMK, adanya peningkatan sarana prasarana pendidikan serta peningkatan sumber daya manusia (SDM). Keberhasilan pembangunan di bidang

¹⁰Sudjana SF, Djudju. (1983). Pendidikan Nonformal (Wawasan-Sejarah-Azas), Theme, Bandung.

pendidikan di Kota Palangka Raya tercermin dari beberapa indikator antara lain:¹¹

NO	Tingkat Pendidikan	Angka Partisipasi Kasar (APK):	Angka Partisipasi Murni (APM):
1.	SD/MI	110,95%	96,47%
2.	SMP/MTs	118,07%	98,44%
3.	SMA/MA/SMK	94,22%	86,21%

Pada tahun 2008, program wajib belajar 9 tahun sudah dapat dituntaskan, dan di tahun 2009 Pemerintah Kota telah mencanangkan wajib belajar 12 tahun dan telah dicanangkan oleh Bapak Dirjen Manajemen Dikdasen pada awal tahun 2009 diharapkan dalam waktu 5 (lima) tahun kedepan masyarakat Kota Palangka Raya usia 16-18 tahun semua dapat mengenyam pendidikan minimal tingkat SMA.

Pemerintah Kota Palangka Raya membuka seluas-luasnya kesempatan memperoleh pendidikan bagi masyarakat dengan mudah, bukan hanya di kota tetapi di daerah yang sulit transportasi darat seperti pembangunan SMP Satu Atap di kelurahan Panjehang, Bukit Sua, Petuk Barunai, Petuk Bukit, Kameloh Baru, Danau Tundai, Kanarakan dan Tumbang Rungan serta Bereng Bengkel. Juga telah dibangun SMK-Negeri 5 Palangka Raya di Kelurahan Kereng Bangkirai, SMK- Negeri 6 Palangka Raya di Kelurahan Panjehang, SMAN-7 Palangka Raya di Kelurahan Petuk Bukit, sehingga tidak ada lagi alasan bagi masyarakat umum tidak menyekolahkan anaknya karena alasan kesulitan transportasi.

¹¹Sumber: Dinas Pendidikan Kota Palangka Raya

Kualitas penduduk Kota Palangka Raya umur 10 tahun ke atas menurut tingkat pendidikan relatif masih rendah. Proporsi yang tidak bersekolah cukup tinggi yang belum berhasil menamatkan pendidikannya terutama tingkat SLTA. Hal ini sama dengan gambaran pendidikan nasional, dimana angka melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi masih cukup rendah, terutama pada kelompok penduduk miskin.

Rasio guru dan murid di Palangka Raya masih cukup memadai sehingga masih dapat mengimbangi jumlah murid. Hal ini sangat mendukung dalam pencapaian mutu pendidikan yang baik. Sejak penancangan Kota Palangka Raya sebagai kota Pendidikan diharapkan terjadi pemerataan tingkat pendidikan diseluruh masyarakat Kota Palangka Raya. Keberhasilan pendidikan suatu daerah dapat dilihat dari indikator-indikator kuantitatif yang digunakan untuk mengukur tingkat pemerataan dan perluasan pendidikan antara lain yaitu Angka Partisipasi Kasar (APK), Angka Partisipasi Murni (APM).

Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal di Kota Palangka Raya Kalimantan Tengah, dalam penyelenggaraan pendidikan non formal dilakukan oleh Pemerintah, swasta maupun swadaya masyarakat dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai dasarnya data dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kota Palangka Raya bahwa pendidikan nonformal diselenggarakan oleh Lembaga Kursus, Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM)/ kejar serta Lembaga Pendidikan Anak

Usia Dini (PAUD) dan Taman Kanak-Kanak (TK) dengan jumlah penyelenggara pendidikan nonformal diuraikan sebagai berikut :¹²

NO	JENIS LEMBAGA/ BENTUK KEGIATAN	JUMLAH
1	Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)	246
2	Lembaga Taman Kanak-kanak (TK)	127
3	Lembaga Kursus	26
4	Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat	22

¹²Sumber: Dinas Pendidikan Kota Palangka Raya

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diatur dalam BAB IV Pasal 18, Pemerintahan Daerah merupakan salah satu pokok bahasan. Selain itu masalah Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-undang tersendiri yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan juga beberapa tugas dan wewenang suatu daerah dalam menjalankan pemerintahannya di daerah dengan mengarah pada apa yang disebut dengan otonomi daerah. Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan otonomi yang nyata, salah satunya yaitu kewenangan

membuat Peraturan Daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, Perda merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Perda dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, hal itu berarti bahwa prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Selain itu, Pasal 136 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda yang baik dibuat sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, Perda juga dibuat sesuai dengan kondisi dan aspirasi serta kepentingan masyarakat yang ada, sehingga ketika Perda diberlakukan tidak merugikan masyarakat.

Masyarakat di sini merupakan hal yang penting karena masyarakat merupakan suatu kelompok yang terkena kebijakan yang ada pada Perda tersebut. Oleh sebab itu, materi muatan yang dicantumkan dalam Perda sesuai dengan kondisi permasalahan dalam masyarakat dan menampung kondisi lokal yang merupakan ciri kekhususan daerah dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan peraturan daerah yaitu mengenai masalah pendidikan. Sesuai Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa 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.

Pemerintah Daerah Kota Palangka Raya telah berupaya untuk menyelenggarakan pendidikan dengan baik termasuk pendidikan nonformal, yaitu dengan memberikan pelayanan dalam hal mekanisme dan persiapan pembukaan lembaga/satuan penyelenggara pendidikan non formal serta melakukan pembinaan dan pengawasan dengan cukup insentif ini terbukti dengan banyaknya perorangan, lembaga dan kelompok masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan non formal serta ada upaya untuk memberikan insentif atau tambahan penghasilan bagi tenaga pendidik dan non kependidikan khususnya yang berstatus non Pegawai Negeri Sipil (PNS). Selanjutnya pada Peraturan Daerah Kota Palangka Raya nomor 20 tahun 2007 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Palangka Raya dijelaskan pada pasal 39 (1) bahwa Pendidikan nonformal berfungsi sebagai pengganti, penambah dan/atau pelengkap pendidikan formal bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan untuk pengembangan potensinya dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional, serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. (2) Pendidikan nonformal juga bertujuan untuk membentuk manusia yang memiliki kecakapan

hidup, keterampilan, sikap wirausaha dan kompetensi untuk bekerja dalam bidang tertentu, dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 81 tahun 2013 disebutkan pada Pasal 1 ketentuan umum menjelaskan bahwa Pendidikan nonformal selanjutnya disebut PNF adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. sedangkan pada Pasal 2 menyebutkan Satuan Pendidikan nonformal dapat didirikan oleh perorangan, kelompok orang dan Badan Hukum, adapun pada Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa satuan Pendidikan Nonformal terdiri atas; Lembaga Kursus dan Pendidikan, Kelompok Belajar, Pusat Kelompok Belajar Masyarakat dan Majelis Taklim serta Satuan Pendidikan Non Formal (PNF) sejenis, pada ayat (2) dijelaskan Satuan PNF sejenis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf e terdiri atas rumah pintar, balai belajar bersama, lembaga bimbingan belajar, serta bentuk lain yang berkembang di masyarakat dan ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Nonformal dan Informal.

Penyusunan Peraturan Daerah merupakan langkah memberikan perlindungan dan kerangka hukum terhadap upaya mengatasi permasalahan sosial atau mengarahkan perilaku subjek hukum ke arah tujuan tertentu yang telah disepakati dalam sistem perencanaan legislasi.¹³ Untuk itu, dipandang perlu untuk dibuatkan

¹³W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, 2009, *Legislative Drafting*, Yogyakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya.

Peraturan Daerah yang dapat dijadikan payung hukum untuk Pemerintah Daerah dalam rangka pengawasan dan pembinaan maupun bagi penyelenggara pendidikan non formal agar dalam menjalankan pendidikan non formal mendapat kepastian hukum dalam pelaksanaannya, sebagaimana Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang Pendirian Satuan Pendidikan Non formal Nomor 81 Tahun 2013 dan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 20 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di kota Palangka Raya.

Secara lengkap diatur dalam peraturan perundang-perundangan, antara lain sebagai berikut :

1. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Peranan Masyarakat, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan (Pasal 8) terkait dengan kebesertaan masyarakat menjadi pendidik dan tenaga non kependidikan swasta; b. Hak Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Pasal 40 (1):

- a. Penghasilan dan Jaminan Kesejahteraan Sosial yang pantas dan memadai;
- b. Penghargaan sesuai tugas dan prestasi kerja;
- c. Pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas;
- d. Perlindungan Hukum dalam melaksanakan tugas dan hak atas hasil kekayaan intelektual;
- e. Kesempatan untuk menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas pendidikan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.

Selain hal tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 juga mengatur tentang Kewajiban Pendidik dan Tenaga Kependidikan, yaitu:

- a. menciptakan suasana pendidikan yang bermakna;
 - b. mempunyai Komitmen Secara Profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan;
 - c. memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Pada Pasal 28, Bupati/Wali Kota bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional didaerahnya dan merumuskan serta menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya. Kemudian pada Pasal 29 ayat (1) Kebijakan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 merupakan penjabaran dari kebijakan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 17, serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Kebijakan daerah bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam:

- a. rencana pembangunan jangka panjang kabupaten/kota;
- b. rencana pembangunan jangka menengah kabupaten/kota;
- c. rencana strategis pendidikan kabupaten/kota;
- d. rencana kerja pemerintah kabupaten/kota;
- e. rencana kerja dan anggaran tahunan kabupaten/kota;

- f. peraturan daerah di bidang pendidikan; dan
- g. peraturan bupati/walikota di bidang pendidikan.

Sedangkan ayat (3) Kebijakan daerah bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan pedoman bagi:

- a. semua jajaran pemerintah kabupaten/kota;
- b. penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. satuan atau program pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- d. dewan pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. komite sekolah atau nama lain yang sejenis di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- f. peserta didik di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- g. orang tua/wali peserta didik di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- h. pendidik dan tenaga kependidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- i. masyarakat di kabupaten/kota yang bersangkutan; dan
- j. pihak lain yang terkait dengan pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan.

Kemudian pada Pasal 101 dijelaskan bahwa Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal. Sedangkan pada Pasal 102 dijelaskan bahwa :

Pada Ayat (1) Pendidikan nonformal berfungsi:

- a. sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal atau sebagai alternatif pendidikan; dan

b. mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional, serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat.

Pada Ayat (2) Pendidikan nonformal bertujuan membentuk manusia yang memiliki kecakapan hidup, keterampilan fungsional, sikap dan kepribadian profesional, dan mengembangkan jiwa wirausaha yang mandiri, serta kompetensi untuk bekerja dalam bidang tertentu, dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Pada ayat (3) Pendidikan nonformal diselenggarakan berdasarkan prinsip dari, oleh, dan untuk masyarakat.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan filosofis

Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan, termasuk di bidang Pendidikan nonformal.

Perlunya upaya perhatian pada sumberdaya manusia penyelenggara pendidikan baik untuk pendidik maupun tenaga kependidikan baik di sektor pendidikan formal maupun nonformal, Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan pendidikan Nonformal di Kota Palangka Raya diperlukan sebagai upaya pengaktualisasian nilai-nilai hak dan kewajiban pemerintah dan masyarakat Kota Palangka Raya, sehingga mampu menyelenggarakan pendidikan non formal sebagai sarana pemersatu masyarakat dan bangsa, persamaan kesempatan, serta pengembangan potensi diri.

Peraturan Daerah ini sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Kota Palangka Raya untuk mewujudkan Kota Palangka Raya sebagai kota Pendidikan, menuju masyarakat sejahtera sesuai falsafah *huma betang*, dengan pengarusutamaan misi pembangunan Kota Palangka Raya yaitu mewujudkan Kota Palangka Raya sebagai kota pendidikan yang berkualitas, berorientasi global dengan kearifan

lokal, menuju terwujudnya sumberdaya yang berilmu, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa, sehat dan terampil.¹⁴

B. Landasan Sosiologis

Pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan nonformal pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga memiliki makna sosiologis. Peraturan daerah ini, ditujukan agar pemerintah dan masyarakat mendapatkan kesempatan yang sama untuk menyelenggarakan, melaksanakan dan mengawasi serta membina pelaksanaan pendidikan nonformal dalam batasan yang jelas dan normatif untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Kota Palangka Raya.

Peraturan daerah ini juga disusun, agar dapat meningkatkan akses masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan nonformal yang berkualitas, sehingga dapat meningkatkan pemerataan pelayanan pendidikan, kualitas dan relevansi pendidikan serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan pendidikan khususnya pendidikan nonformal. Pendidikan yang berkualitas akan menghasilkan sumber daya manusia yang berpotensi, berdaya saing, mandiri serta mampu berpartisipasi dalam pembangunan daerah.

C. Landasan Yuridis

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan nonformal didasarkan pada mandat konstitusi sebagai hukum dasar, baik sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah maupun sebagai

¹⁴Lihat di *Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Palangka Raya Tahun 2008-2028*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Palangka Raya, 2008.

hukum dasar dalam kaitan dengan materi muatan Peraturan Daerah. Khusus yang terkait dengan materi muatan Peraturan Daerah, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan pendidikan nonformal merujuk pada :

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapradja Palangka Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2753),
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157);
8. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang Pendirian Satuan Pendidikan Nonformal Nomor 81 Tahun 2013 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 877);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32);
10. Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 20 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Palangka Raya (Lembaran Daerah Kota Palangka Raya Tahun 2007 Nomor 20);
11. Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 12 Tahun 2009 tentang Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Palangka Raya (Lembaran Daerah Kota Palangka Raya Tahun 2009 Nomor 18);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Nonformal di Kota Palangka Raya, bertujuan untuk membentuk manusia yang memiliki kecakapan hidup, keterampilan, fungsional, sikap dan kepribadian profesional dan mengembangkan jiwa wirausaha yang mandiri serta kompetensi untuk bekerja dan berkarya dalam bidang tertentu dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional dimaksud, salah satunya dengan pendidikan non formal, sesuai dengan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota. Salah satu urusan wajib yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di atas adalah penyelenggaraan pendidikan termasuk pendidikan nonformal

Rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa dijelaskan dalam ketentuan umum, sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kota Palangka Raya.
2. Pemerintah Daerah adalah Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Walikota adalah Walikota Palangka Raya.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kota Palangka Raya.

5. 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.
6. Dinas Pendidikan dan kebudayaan adalah Dinas Pendidikan dan kebudayaan Kota Palangka Raya.
7. Pendidikan Nonformal adalah Jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.
8. Izin Lembaga Pendidikan Nonformal adalah bukti tertulis yang diberikan kepada penyelenggara kursus atau lembaga pendidikan lainnya sesuai rumpun dan jenis pendidikan setelah memenuhi persyaratann termasuk penyelenggaraan Lembaga Pendidikan Anak Usia Dini.

Materi yang akan diatur dalam Peraturan daerah ini adalah tentang :

1. Penyelenggara Pendidikan Nonformal meliputi penyelenggaraan satuan pendidikan nonformal dan program pendidikan nonformal.
 - a. Penyelenggaraan satuan pendidikan nonformal meliputi satuan pendidikan :
 - 1) Lembaga kursus dan lembaga pelatihan.
 - 2) Kelompok Belajar
 - 3) Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat
 - 4) Pendidikan Anak Usia Dini jalur nonformal

- b. Penyelenggaraan Program Pendidikan nonformal meliputi :
 - 1) Pendidikan kecakapan hidup
 - 2) Pendidikan anak usia dini
 - 3) Pendidikan kepemudaan
 - 4) Pendidikan pemberdayaan perempuan
 - 5) Pendidikan keaksaraan
 - 6) Pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja dan
 - 7) Pendidikan kesetaraan
2. Ketentuan Perizinan
- a. Perizinan diberikan kepada Lembaga Pendidikan Nonformal, jangka waktu berlakunya adalah 4 (empat) tahun dan dapat dilakukan perpanjangan
 - b. Syarat-syarat dalam pengajuan perizinan dan tata cara pendaftaran bagi lembaga perorangan, kelompok orang, lembaga sosial/ yayasan dan perseroaan terbatas.
3. Pengawasan
- a. Aspek pengawasan :
 - 1) Program dan isi pendidikan;
 - 2) Jumlah dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan;
 - 3) Sarana dan prasarana;
 - 4) Pembiayaan;
 - 5) Sistem evaluasi dan sertifikasi; dan
 - 6) Manajemen dan proses pendidikan.
 - b. Pengawasan internal dilakukan oleh seluruh komponen atau jajaran pengurus lembaga pendidikan, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan

kebudayaan Kota Palangka Raya, oleh Himpunan Penyelenggara Pelatihan dan Kursus Indonesia Kota Palangka Raya, oleh Himpunan Seluruh Pendidik dan Penguji Pendidikan Nonformal kota Palangka Raya, Masyarakat dan/atau organisasi kemasyarakatan lain yang relevan serta Himpunan Pendidik Anak Usia Dini Kota Palangka Raya.

4. Dalam peraturan ini dimasukkan ketentuan sanksi, yaitu sebagai berikut :

a. Sanksi Administrasi

Pemberian sanksi administrasi dikenakan apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan perizinan dan syarat-syarat penyelenggaraan pendidikan nonformal sedangkan tata cara pemberian sanksi diatur oleh Peraturan Walikota.

b. Ketentuan Pidana

Ancaman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta) diberikan terhadap penyelenggara pendidikan nonformal yang tidak memiliki izin kegiatan pendidikan dan dikategorikan pelanggaran.

Selain materi muatan peraturan daerah tersebut, dimuat pula norma dalam hal ketentuan peralihan dan ketentuan penutup.

BAB VI

PENUTUP

Penyelenggaraan pendidikan nonformal di Kota Palangka Raya cukup prospektif dan berkembang dengan baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat kota Palangka Raya. Pedoman pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan nonformal di Kota Palangka Raya ini dimaksudkan untuk menjadi acuan Pemerintah Daerah khususnya pengelola penyelenggaraan pendidikan nonformal di Kota Palangka Raya maupun bagi Pemerintah Kota Palangka Raya dalam melakukan pengawasan dan pembinaan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pendidikan nonformal khususnya tercapai secara maksimal.

Dalam pelaksanaan di lapangan, pendidikan nonformal dimaksud diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya senantiasa melakukan komunikasi yang terbuka, terus menerus dan saling mendukung serta berkoordinasikan dengan baik sehingga hasil program mampu memberikan perubahan yang berarti dari sisi peningkatan sumber daya manusia Kota Palangka Raya, dan juga mampu mendorong perbaikan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya. Sejalan dengan keinginan Pemerintah untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalitas Pendidikan khususnya pendidikan nonformal sehingga dapat menghasilkan mutu lulusan yang berdaya saing nasional, regional, bahkan untuk jangka menengah dan panjang, mampu meraih mutu dengan daya saing internasional, maka menjadi keharusan untuk mengupayakan peningkatan kuantitas dan kualitas pendidikan, khususnya nonformal, dan ini sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menjelaskan

Peranan Masyarakat: mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan, khususnya pendidikan nonformal serta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Pemerintah Kota Palangka Raya diharapkan mengambil peran yang lebih aktif melalui pemberdayaan sumber-sumber internal melalui APBD sehingga dapat bersinergi dengan program pusat yang dibiayai (dengan) APBN. Sinergi diharapkan berwujud melalui tambahan alokasi dana untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan nonformal, di samping itu masyarakat kota Palangka Raya juga dapat mengambil peran yang nyata dalam penyelenggaraan dan peningkatan pendidikan nonformal sehingga kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya pun akan meningkat.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496);

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157);

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 81 Tahun 2013 tentang Pendirian Satuan Pendidikan Non formal (Berita Negara Republik Indonesia tahun 2013 Nomor 877);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32);

Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 20 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Palangka Raya (Lembaran Daerah Kota Palangka Raya tahun 2007 nomor 20);

Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 12 Tahun 2009 tentang Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Palangka Raya (Lembaran Daerah Kota Palangka Raya tahun 2009 nomor 18);

Buku :

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009.

Hardijan Rusli, "Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?", *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Volume V No. 3 Tahun 2006.

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

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009.

Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

Hasil kajian Tim reformasi pendidikan dalam konteks Otonomi daerah (Fasli Jalal, Dedi Supriadi. 2001) dalam tulisan Uhar Suharsaputra, Pendidikan Non Formal.

Sudjana SF, Djudju. 1983. *Pendidikan Nonformal (Wawasan-Sejarah-Azas)*. Bandung: Theme.

W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono. 2009. *Legislative Drafting*, Yogyakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Palangka Raya. 2008. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Palangka Raya Tahun 2008-2028*. Palangka Raya.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan kesehatan, taufiq, qudrat dan iradat-Nya kepada kami (Tim Penyusun), sehingga penyusunan naskah akademik ini dapat kami selesaikan. Selanjutnya kami sampaikan, naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak lepas dari peran serta dan bantuan dari berbagai pihak,

Demikian yang dapat kami sampaikan, dengan mengharap ridho Allah SWT kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni pembahasan rancangan peraturan daerah Kota Palangka Raya tentang Penyelenggaraan Pendidikan Non Formal.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya, 1 April 2015

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	ii	
BAB I PENDAHULUAN		
A. Latar Belakang	1	
B. Identifikasi Permasalahan	5	
C. Rumusan Masalah	6	
D. Tujuan dan Kegunaan	6	
E. Metode Penelitian	7	
F. Sistematika Penulisan	11	
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS		
A. Kajian Teoritis	13	
B. Praktik Empiris	19	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT		23
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS		
A. Landasan Filosofis	31	
B. Landasan Sosiologis	32	
C. Landasan Yuridis	32	
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH		35
BAB VI PENUTUP		39
DAFTAR PUSTAKA		



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA

TENTANG

PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN NONFORMAL

Tim Penyusun :

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA
TAHUN 2015