

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pendidikan berbasis masyarakat (*community-based education*) merupakan mekanisme yang memberikan peluang bagi setiap orang untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan teknologi melalui pembelajaran seumur hidup. Kemunculan paradigma pendidikan berbasis masyarakat didalam arus besar modernisasi yang menghendaki terciptanya demokratisasi dalam segala dimensi kehidupan manusia, termasuk di bidang pendidikan. Atas dasar pendidikan harus dikelola secara desentralisasi dengan memberikan tempat seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat.

Sebagai implikasinya, pendidikan menjadi usaha kolaboratif yang melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya. Partisipasi pada konteks ini berupa kerja sama antara warga dengan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, menjaga dan mengembangkan aktivitas pendidikan. Sebagai sebuah kerja sama, maka masyarakat diasumsi mempunyai aspirasi yang harus diakomodasi dalam perencanaan dan pelaksanaan suatu program pendidikan.¹

Di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 1 angka 16, arti dari pendidikan berbasis masyarakat adalah penyelenggaraan pendidikan berdasarkan kekhasan agama, sosial, budaya, aspirasi, dan potensi masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat.

Secara sosiologis, nampak bahwa pendidikan berbasis masyarakat merupakan suatu pendidikan yang memberikan kemandirian dan kebebasan pada masyarakat untuk menentukan bidang pendidikan yang sesuai dengan keinginan masyarakat itu sendiri. Sementara itu di lingkungan akademik para ahli juga memberikan batasan pendidikan berbasis masyarakat.

Pada kenyataannya, pendidikan Nonformal dan pendidikanya Nonformal mendapat perlakuan yang diskriminatif, belum mendapatkan sertifikasi seperti halnya pendidik formal baik di negeri dan swasta.

Menurut Michael W. Galbraith, *community-based education could be defined as an educational process by which individuals (in this case adults) become more corrtpetent in their skills, attitudes, and concepts in an effort to live in and*

¹ Andriezens. *Pengaruh Pendidikan Formal, Nonformal, Dan Informal Terhadap Prestasi Pendidikan*. Jakarta: Yudistira. 2008, h.3

gain more control over local aspects of their communities through democratic participation. Artinya, pendidikan berbasis masyarakat dapat diartikan sebagai proses pendidikan di mana individu-individu atau orang dewasa menjadi lebih berkompeten dalam ketrampilan, sikap, dan konsep mereka dalam upaya untuk hidup dan mengontrol aspek-aspek lokal dari masyarakatnya melalui partisipasi demokratis.²

Pendapat lebih luas tentang pendidikan berbasis masyarakat dikemukakan oleh Mark K. Smith sebagai berikut:

... as a process designed to enrich the lives of individuals and groups by engaging with people living within a geographical area, or sharing a common interest, to develop voluntarily a range of learning, action, and reflection opportunities, determined by their personal, social, economic and political need." (Artinya adalah bahwa pendidikan berbasis masyarakat adalah sebuah proses yang didesain untuk memperkaya kehidupan individual dan kelompok dengan mengikutsertakan orang-orang dalam wilayah geografi, atau berbagi mengenai kepentingan umum, untuk mengembangkan dengan sukarela tempat pembelajaran, tindakan, dan kesempatan refleksi yang ditentukan oleh pribadi, sosial, ekonomi, dan kebutuhan politik mereka)

Pendidikan di Indonesia, secara dinamis terus berkembang dan mengikuti tantangan yang terjadi. Kemajuan pendidikan tidak terlepas dari system pengelolaan pendidikan, baik dari sisi hukum, administrasi, dan social budaya agama serta teknologi. Hukum pendidikan tentu tidak bisa dipandang sebelah mata, karena kasus pendidikan, sudah sering kali menimpa para kepala sekolah, guru, komite sekolah dan dewan pendidikan.

Secara filosofis membahas dan mendalami pendidik baik formal dan Nonformal didorong untuk ketajaman bernalar dalam dunia hukum pendidikan, agar hukum pendidikan sama dengan dengan materi hukum tata Negara, hukum administrasi, hukum agraria, hukum perdata, dan hukum hak azasi manusia dalam ranah pendidikan. Bangsa Indonesia maju karena pendidikan tinggi, dan proses pendidikan menengah yang sangat dinamis juga.

Penyematan status dan kedudukan guru hanya kepada pendidik satuan formal saja jelas tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 telah mengakui profesi pemberi ilmu ini dengan sebutan umum sebagai pendidik sebagaimana dikatakan "Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan

² Tudor, Sofia Loredana., *Formal, Nonformal, informal in education.* Sciverse Sciencedirect, Procedia Social and Behavioral Science.2013, h.56

proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi”.³

Jadi definisi pendidik secara normatif itu tidak dibedakan apakah mereka berada pada satuan pendidikan formal atau Nonformal. Siapapun mereka sepanjang tenaga profesional yang merencanakan, melaksanakan, menilai pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pengabdian kepada masyarakat, maka mereka disebut sebagai pendidik. Berdasarkan definisi pendidik demikian, dapat dipahami bahwa negara mengakui kesetaraan status dan kedudukan diantara pendidik di setiap jenjang, namun terdapat perlakuan yang berbeda terhadap pendidik formal dan terhadap pendidik Nonformal.⁴

Secara sosiologis kesetaraan pendidik pada pendidikan anak usia dini pun tergambar dengan jelas dari definisi pendidikan anak usia dini. Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menyatakan bahwa pendidikan anak usia dini merupakan “suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut”.

Dengan definisi itu yang menjadi titik fokus pendidikan anak usia dini terletak pada objek atau konsumennya yakni anak yang berusia 0 (nol) sampai 6 (enam) tahun, bukan berfokus pada jenis satuan pendidikannya apakah ia formal atautkah Nonformal.

Secara normative, Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 memang menentukan bahwa pendidikan anak usia dini dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, Nonformal dan atau informal. Untuk pendidikan informal dapat dipahami bahwa pendidiknya tidak disebut sebagai guru karena sesuai Pasal (1) angka 13 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 telah mengatur, bahwa jalur pendidikan keluarga dan lingkungan.

Definisi secara normatif, pendidikan formal dan Nonformal pada Pasal 1 angka 11 dan angka 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tidak ada perbedaan yang signifikan. Pasal 1 angka 11 mendefinisikan pendidikan formal sebagai jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Sedangkan Pasal 1 angka 12

³ Lave, J. & Wenger, E.. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Practice*. New York: Cambridge University Press. 1991. h.87

⁴ Newig, Gunther, & Pahl-Wastl. *Synapses in The Network: Learning in Governance Networks in The Context of Environmental Management*. Journal ecology and society: 2010. h.24-39.

mendefinisikan pendidikan Nonformal sebagai jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Keduanya sama-sama terstruktur dan berjenjang hanya saja yang satu (formal) bersifat wajib sedang yang satunya lagi bersifat pilihan.⁵

Dapat dipahami pendefinisian dan penyematan kedudukan sebagai Guru dalam Pasal 1 angka (1) dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14/2005 sebetulnya terjadi karena kekeliruan memahami definisi dan konsep pendidikan anak usia dini dalam Pasal 1 angka 14 dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Lantaran Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 membagi PAUD menjadi formal dan Nonformal, dan sementara yang bersifat wajib adalah pendidikan yang formal saja, maka pembuat Undang-Undang sepertinya terhenti pada konsepsi yang keliru sehingga memandang yang berhak disematkan status dan kedudukan sebagai guru hanyalah pendidik PAUD yang formal saja.

Padahal fokus pendidikan anak usia dini bukanlah pada jenis satuannya apakah ia formal atau tidak, melainkan pada objek atau anak didiknya yakni mereka yang berusia 0 (nol) sampai 6 (enam) tahun.

Sehingga secara sosiologis telah nyata pembagian pendidikan anak usia dini menjadi jalur formal dan Nonformal semata hanyalah pengaturan yang bersifat administratif saja yang dibuat untuk memastikan hak atas pendidikan warga negara dapat terpenuhi dengan baik. Oleh sebab ia adalah pengaturan yang bersifat administratif, maka sudah barang tentu pengaturan itu tidak dapat diarahkan sebagai dasar untuk membatasi atau bahkan menghilangkan jaminan hak-hak dasar para Pendidiknya. Pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Pendidik dituntut harus “memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional”.⁶

Jadi baik pendidik PAUD Formal maupun Nonformal sama-sama dituntut memberikan pendidikan yang berkualitas untuk membina dan mengajar anak berusia 0 (nol) sampai 6 (enam) tahun. karena itu perlakuan dan jaminan hukum yang diberikan negara kepada kedua satuan PAUD itu menjadi tidak relevan untuk dibedakan;

Bukti pembedaan status dan kedudukan guru PAUD yang tidak relevan dapat dilihat dari pengaturan pendidikan anak usia dini dalam tataran praktis. Antara lain di Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 137 Tahun 2014 tentang Standar Pendidikan Anak Usia dini sama sekali tidak memuat pembedaan

⁵ Ibid

⁶ Anwar, Moch. Idochi. *Transformasi Biaya Pendidikan dalam Layanan Pendidikan pada Perguruan Tinggi Bandung*. Pasca Sarjana IKIP Bandung. 2000.

dalam satuan pelayanan pendidikan PAUD.

Pasal 1 angka 11 menyatakan “satuan atau program PAUD adalah layanan PAUD yang dilaksanakan pada suatu lembaga pendidikan dalam bentuk Taman Kanak-kanak (TK)/Raudatul Athfal (RA)/Bustanul Athfal (BA), Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), dan Satuan PAUD Sejenis (SPS)”. Secara normative pula dari segi kurikulumnya juga tidak terdapat perbedaan. Pasal 1 angka 12 nya menyatakan “Kurikulum PAUD adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pengembangan serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pengembangan untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu”.⁷

Pendidik PAUD baik formal dan Nonformal sama-sama dituntut memberikan pengajaran dengan kurikulum yang sama sehingga jelaslah bahwa keduanya sama-sama dipandang sebagai layanan pendidikan anak usia dini yang diakui oleh negara;

Negara mengatur selain dari segi satuan pelayanan dan kurikulum tidak dibedakan, yang paling signifikan adalah bahwa Permendikbud Nomor 137 Tahun 2014 secara tegas telah menyebut Pendidik Anak Usia Dini sebagai Guru. Pasal 24 ayat (2) nya menyebutkan bahwa “Pendidik Anak Usia Dini terdiri atas Guru PAUD, Guru Pendamping, dan Guru Pendamping Muda”.

Secara empiris dalam kenyataan di lapangan, pendidik-pendidik PAUD Nonformal juga dikenal anak didik dan orang tuanya sebagai Guru. Terlepas anak mereka bersekolah di PAUD formal ataupun Nonformal, masyarakat telah mengenal profesi pendidik anak mereka dengan sebutan Guru PAUD. Hal ini menunjukkan bahwa Permendikbud Nomor 137 Tahun 2014 itu tidak hanya mengakui Pendidik PAUD sebagai Guru secara *de facto*, namun secara *de jure* atau secara yuridis formilnya juga telah mengakui mereka sebagai Guru.

Akibat dari adanya pengaturan yang tidak diskriminatif bagi pendidik PAUD Formal dan Nonformal tersebut di atas, tetapi faktanya diperlakukan diskriminatif, menyebabkan Pendidik PAUD Nonformal tidak akan pernah dapat menikmati jaminan hak atas pekerjaan seperti memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, tidak akan pernah menikmati jaminan kesejahteraan bagi Guru seperti mendapatkan gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya sebagai Guru yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi. Kerugian selanjutnya adalah hilangnya kesempatan pendidik PAUD Nonformal untuk mengikuti program

⁷ Ibrahim,dkk. *Pembelajaran kooperatif*. Surabaya: University press. 2000, h.18

sertifikasi bagi Guru.⁸

Sangat relevan dalam disertasi ini, untuk analisis dan evaluasi hukum tentang sistem pendidikan nasional (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003) peraturan Perundang-undangan dan peraturan terkait lainnya yang mengatur sistem pendidikan nasional dengan rinci, menganalisa Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional yang ditinjau dari berbagai aspek.

Menganalisis Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional yang ditinjau dari berbagai aspek yang terkait dan bersumber dari materi hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, dan mengevaluasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang system pendidikan nasional, dari aspek substansi Hukum maupun aspek harmonisasinya dengan hukum positif terkait, baik secara vertikal maupun horizontal. Pada gilirannya akan didapatkan temuan hukum dalam pendidikan yang diskriminatif terhadap pendidik Nonformal. Sehingga perlu direkomendasikan atau masukan saran bagi penyempurnaan Undang-Undang tersebut dalam rangka perencanaan menyeluruh pembangunan hukum nasional.⁹

Di sisi pendidikan Nonformal, tidak kalah menarik disimak dari aspek hukum. Hukum Ketenagaan dalam pendidikan Nonformal adalah anggota masyarakat yang memiliki tugas dan kewenangan dalam merencanakan dan melaksanakan proses serta menilai hasil, melakukan pembimbingan dan pelatihan pada satuan pendidikan Nonformal.

Ketenagaan pada pendidikan Nonformal terdiri dari beberapa jenis, yaitu :

1. Pamong belajar, yaitu pegawai negeri sipil (PNS) yang diberikan tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat dalam rangka pengembangan model dan pembuatan percontohan serta penilaian dalam rangka pengendalian mutu dan pelaksanaan program pendidikan luar sekolah. Pamong Belajar bertugas dan bertanggungjawab menyeluruh, membimbing, mengajar, melatih peserta didik dan mengembangkan model program pembelajaran, alat pembelajaran dan pengelolaan pembelajaran pada jalur pendidikan Nonformal.
2. Pendidik PAUD Nonformal, yaitu tenaga honor yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang menyelenggarakan pembelajaran bagi anak usia dini, mereka bertugas dan bertanggung jawab membimbing dan melatih anak usia dini pada kelompok bermain, taman penitipan anak dan bentuk lain yang sejenis, ketiga instruktur kursus, yaitu tenaga yang memiliki kompetensi dan sertifikasi pada bidang keterampilan tertentu, keempat, tutor pendidikan keaksaraan dan

⁸ Sardiman, A.M. *Interaksi Dan Motivasi Belajar Mengajar*. Jakarta: Grafindo.2006, h.72

⁹ Hamalik, Oemar..*Proses Belajar Mengajar*.Bandung:Bumi Aksara.2003, h.96

kesetaraan (paket A, B dan C), keenam fasilitator desa intensif (FDI), yang bertugas dan bertanggung jawab memberikan pelayanan pembelajaran pada desa-desa tertinggal.¹⁰

Untuk melakukan pembinaan terhadap pendidik dan Tenaga Kependidikan pendidikan Nonformal, sebagai bagian upaya untuk meningkatkan efektivitas dalam peningkatan kualitas SDM, dalam arti menyiapkan tenaga pendidikan Nonformal yang profesional dapat dilakukan dengan tiga pendekatan yaitu: ¹¹

1. Pendekatan karakteristik

Pendekatan karakteristik yaitu pendekatan yang memandang profesi mempunyai seperangkat elemen inti yang membedakan dengan pekerjaan lainnya. Hasil studi dari PKBM Taman Siswa Kabupaten Tuban sifat karakteristik profesi meliputi:

- a. Kemampuan intelektual yang diperoleh melalui pendidikan,
- b. Memiliki pengetahuan spesialisasi,
- c. Memiliki pengetahuan praktis yang dapat digunakan langsung oleh orang lain,
- d. Memiliki teknik kerja yang dapat dikomunikasikan ,
- e. Memiliki kapasitas mengorganisasikan kerja secara mandiri atau self organization,
- f. Mementingkan kepentingan orang lain,
- g. Memiliki kode etik,
- h. Memiliki sanksi dan tanggungjawab komunitas,
- i. Mempunyai sistem upah dan
- j. Memiliki budaya profesi.

2. Pendekatan Institusional

Pendekatan institusional yaitu pendekatan yang memandang profesi dari segi proses institusional atau perkembangan asosiasionalnya, atinya menekankan pengakuan atas suatu profesi oleh negara atau pemerintah.

Menurut Wilensky, mengemukakan lima langkah untuk memprofesionalkan suatu pekerjaan, yaitu:

- 1) Memunculkan suatu pekerjaan yang penuh waktu atau *full time* bukan pekerjaan sambilan.;
- 2) Menetapkan satuan pendidikan nonformal tempat menjalani proses pendidikan dan pelatihan;
- 3) Mendirikan organisasi atau asosiasi profesi;

¹⁰ Ibid

¹¹ Mulyasa, E. *Kurikulum Berbasis Kompetensi*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2003, h.59

- 4) Melakukan agitasi secara politis untuk memperjuangkan adanya perlindungan hukum terhadap asosiasi atau perhimpunan tersebut, dan
- 5) Mengadopsi secara formal kode etik guru dan dosen yang ditetapkan.

3. Pendekatan Legalistik

Pendekatan legalistik yaitu pendekatan yang menekankan adanya pengakuan Negara atau suatu profesi oleh negara atau pemerintah. Suatu pekerjaan dapat disebut profesi jika dilindungi oleh Undang-Undang atau produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan suatu negara.

Menurut M. Friedman pengakuan atas suatu pekerjaan menjadi suatu profesi sesungguhnya dapat ditempuh melalui tiga tahap yaitu : a) registrasi (*registration*), b) Sertifikasi (*certification*) dan c) Lisensi (*licensing*).¹²

Wewenang pemerintah ternyata belum sepenuhnya memberikan lisensi dan sertifikasi kepada pendidik Nonformal, bahkan kecenderungan terabaikan di tengah keinginan meningkatkan mutu, apalagi pendidikan termasuk memajukan anak bangsa, dan hal tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan di segala aspek termasuk didalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dan pengangkatan pendidik honorer dan Nonformal di daerah.

Pendidik honorer/Nonformal dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah kewalahan dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah yaitu salah satunya dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari Pemerintah Daerah itu sendiri.¹³

Pendidik honorer/Nonformal memegang peranan penting demi terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat, sebab pelayanan publik sangat berhubungan langsung dengan masyarakat itu sendiri sehingga proses pelayanan publik harus bisa memuaskan masyarakat itu sendiri. Pendidik honorer itu sendiri memiliki pengertian yaitu seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam kegiatan pendidikan.

Pemberlakuan desentralisasi pendidikan mengharuskan diperkuat landasan dasar pendidikan yang demokratis, transparan, efisien dan melibatkan partisipasi masyarakat daerah. menyatakan pendidikan merupakan faktor penentu keberhasilan pembangunan manusia, karena pendidikan berfungsi sebagai pengembang pengetahuan, ketrampilan, nilai dan kebudayaan.¹⁴

¹² R, Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.h.51

¹³ Langeveld. 1971. *Paedagogik Teoritis/Sistematis*. Jakarta: FIP- IKIP.1971, h.85

¹⁴Anonymous, *Peningkatan Kesejahteraan Guru Baru Dimulai 2007*.www.pml.ac.id.2005, h.23

Melalui pendidikan aspek mental, rasionalitas, martabat, etika dan estetika dapat ditanamkan, dan didukung system hukum yang memadai. Namun, sistem desentralisasi pendidikan ini belum segala-galanya apabila tidak diikuti usaha-usaha perbaikan diberbagai bidang karena pendidikan di Indonesia menghadapi sejumlah tantangan yang timbul akibat proses globalisasi, dan adanya krisis multi dimensi yang berakibat pada perubahan perencanaan, kebijakan, manajemen, dan lain-lain.¹⁵

Memang harus diakui terdapat kelemahan dalam bidang pendidikan Nonformal, Kelemahan yang terdapat dalam program pendidikan ini antara lain: kurangnya koordinasi, kelangkaan pendidik profesional, dan motivasi belajar yang relatif rendah.

Kelemahan pertama, kurangnya koordinasi disebabkan oleh keragaman dan luasnya program yang diselenggarakan oleh berbagai pihak. Semua lembaga pemerintah, baik yang berstatus departemen maupun non departemen, menyelenggarakan program-program pendidikan Nonformal. Berbagai lembaga swasta, perorangan, dan masyarakat menyelenggarakan program pendidikan Nonformal yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan lembaga tersebut atau untuk pelayanan kepada masyarakat.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan landasan hukum yang mengatur secara umum kegiatan pendidikan nasional dalam sebuah sistem, dan merupakan dasar bagi pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam melakukan kegiatan bidang pendidikan, baik pendidikan formal maupun pendidikan Nonformal. Dalam pelaksanaan pendidikan Nonformal sering kali terjadi permasalahan/konflik antara pendidik, tenaga pendidikan dengan berbagai pihak terkait, maupun permasalahan/konflik antara setiap pendidik dan tenaga kependidikan pendidikan Nonformal dengan administrasi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Secara yuridis normatif ada satu Pasal dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yaitu pada pasal 40 (d) yang menyebutkan dibutuhkannya perlindungan hukum bagi pendidik dan tenaga kependidikan dalam satu wadah sistem pendidikan nasional. Dalam hal ini tentu saja mencakup pendidikan dan tenaga pendidikan pada pendidikan Nonformal.¹⁶

Adanya permasalahan/konflik bidang pendidikan Nonformal yang tentunya melibatkan Direktorat PTK PNF (Pendidik dan Tenaga Kependidikan Pendidikan Nonformal) Kementerian Pendidikan Nasional, maka Sub Direktorat Penghargaan dan Perlindungan (Harlindung) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, harus

¹⁵ Langeveld. Paedagogik Teoritis/Sistematis. Jakarta: FIP-IKIP.1971, H52

¹⁶ Dimiyati dan Mudjiono. *Belajar dan Pembelajaran*. Jakarta: Rineka Cipta.2006, h.67

memberikan perhatian terhadap pemberian bantuan hukum yang diperlukan bagi PTK PNF, sebagai upaya perlindungan bagi hak-hak mereka sebagai pekerja (tutor, fasilitator, instruktur kursus, laboran, dan pendidik atau guru Nonformal lainnya).¹⁷

Untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam perlindungan dan juga secara spesifik membentuk sarana pemberian bantuan hukum, Sub Direktorat Harlindung memerlukan penelitian untuk membentuk wadah yang tepat bagi perlindungan hak-hak hukum dari PTK PNF. Wahana perlindungan tersebut diharapkan dapat membantu dan mempermudah PTK PNF untuk mengambil langkah-langkah dalam penyelesaian masalah konflik bidang pendidikan Nonformal, serta memberikan posisi yang jelas sampai sejauh mana kedudukan dan hak-hak mereka.

Pemberian penghargaan, perlindungan, dan kesejahteraan PTK PNF adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam rangka peningkatan mutu, daya saing, dan pencitraan publik serta kesejahteraan PTK PNF, sehingga dapat melaksanakan tugas pokoknya secara profesional dan bermartabat.

Pembinaan dan Peningkatan mutu PTK PNF tidak pernah lepas dari pentingnya perlindungan profesi bagi PTK PNF. Pembentukan 33 LKBH di Tingkat Propinsi (Ditunjuk oleh Direktorat PTK PNF dengan rekomendasi dari Dinas Pendidikan merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi penanganan masalah hukum PTK PNF.

Secara historis perjalanan pendidikan di Indonesia, menunjukkan bahwa hanya dengan pendidikan kita dapat mencapai kemerdekaan, membebaskan diri dari penjajahan yang sudah berlangsung selama 360 tahun. Dengan pendidikan bangsa Indonesia akan dapat menjamin terealisasinya keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, membangun Negara yang dapat melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Tidaklah mungkin penjajahan akan berlangsung selama tiga setengah abad, apabila bangsa kita telah memiliki kecerdasan dan kesadaran nasional yang tinggi, semangat persatuan dan kesatuan yang kokoh sebagai suatu bangsa. Pergerakan kemerdekaan yang mengantarkan bangsa Indonesia ke pintu gerbang kemerdekaan, hanya dapat dilakukan oleh *founding fathers* kita yang mempunyai pendidikan dan nasionalisme yang tinggi.¹⁸

¹⁷ Arends, Richard. . *Classroom Intruction And Management*. New York : Megrow-Hill.1997,H.19

¹⁸ Idris, Zahara dan Lisma Jamal. *Pengantar Pendidikan*, Jakarta: PT Gramedia Widia Sarana.1992, h.72

Kemerdekaan, kemampuan untuk dapat berdiri sama tinggi, duduk sama rendah dengan bangsa lain di dunia, hanya dapat direalisasikan jika sebagai bangsa kita berkehidupan cerdas, dan tidak ditipu serta diadu domba seperti zaman penjajahan. Kesadaran akan pentingnya pendidikan ini, secara jelas telah ditunjukkan oleh *founding fathers* kita dengan menempatkan dalam Undang-Undang Dasar. Tidak semua negara di dunia mencantumkan pendidikan dalam Undang-Undang Dasar mereka.

Pentingnya pendidikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka konstitusi mengamanatkan untuk pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang harus diatur dalam suatu Undang-Undang.

Secara historis, sejak kemerdekaan, telah dikeluarkan beberapa kali Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dalam upaya melaksanakan amanat konstitusi ini yaitu :

1. Undang-Undang No.4 Tahun 1950,
2. Undang-Undang No.12 Tahun 1954.
3. Undang-Undang No.22 Tahun 1961 Tentang Perguruan Tinggi,
4. Undang-Undang No.19 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pendidikan Nasional Pancasila,
5. Undang-Undang No.2 Tahun 1989
6. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Perjalanan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, setelah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 diberlakukan sejak 8 Juli 2003, dan pendidikan di Indonesia mengalami dinamika yang luar biasa, sehubungan dengan tuntutan globalisasi dan perkembangan politik dan sosial di tanah air, dirasakan bahwa Undang-Undang tersebut tidak lagi memadai untuk mengatur dinamika pendidikan nasional di satu pihak, dan untuk tetap menjaga amanat konstitusi di pihak lain.¹⁹

Dalam perjalanannya, ditemukan kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, antara lain terdapat pasal-pasal yang:

1. Tidak sejalan dengan jiwa UUD 1945,
2. Tidak konsisten dengan ketentuan umum dalam Undang-Undang itu sendiri
3. Tidak konsisten dengan pasal lain,
4. Penggunaan definisi yang kabur dan tidak lengkap,
5. Pemahaman serta penggunaan istilah-istilah yang dapat dijabarkan secara salah oleh Undang-Undang turunannya (seperti dalam Undang-Undang guru dan dosen),

¹⁹ Tirtarahardja, Umar dan. S.L. La Sulo, “*Pengantar Pendidikan*”, Penerbit Rineksa Cipta Jakarta, 2005

6. Penginterpretasian Undang-Undang tersebut dalam aturan turunannya seperti dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri yang kurang tepat,
7. Pengabaian pasal dan jiwa Undang-Undang tersebut dalam praksinya. Semua kelemahan-kelemahan tersebut perlu dikaji secara mendalam untuk diadakan revisi dan perbaikan agar dapat menjamin terealisasinya cita-cita pendidikan nasional yang diamanatkan oleh konstitusi

Untuk mengantisipasi perlakuan diskriminatif terhadap tenaga pendidik Nonformal dan formal, maka Di Tingkat Pusat, ada kemitraan dengan Direktorat PTK PNF, antara LKBH Pusat yang menjadi kordinator bagi LKBH-LKBH wilayah yang secara spesifik maupun *attached to* (melekat pada) LKBH lainnya dalam menangani kasus-kasus yang berkenaan dengan profesi PTK PNF. Dalam hal ini harus kita pahami dan kita sadari bahwa Visi untuk membentuk "Pendidik dan Tenaga Kependidikan Pendidikan Nonformal yang Profesional dan Bermartabat" tidak akan pernah tercapai, apabila tidak ada kesejahteraan, perlindungan dan penghargaan atas hak-hak profesi PTK PNF.²⁰

Setinggi apapun kualitas PTK PNF, jika perlindungan hak-hak dan kesejahteraannya rendah, maka pastilah kinerjanya akan terganggu. Perlindungan hak-hak, penghargaan, dan kesejahteraan profesi PTK PNF membutuhkan keberadaan LKBH, tidak hanya pada tingkat daerah, tetapi juga di tingkat pusat, yang berfungsi sebagai pendamping, pembela, mediator, rekonsiliator (advokasi), pembuat perangkat perlindungan bagi PTK PNF.

Terbentuknya tatanan organisasi LKBH Tingkat Pusat yang tugas utamanya agak lebih spesifik, yaitu, "mengkoordinir" LKBH dari 33 Propinsi dan berfungsi sebagai perpanjangan tangan dalam pengembangan kebijakan Pusat, diseminasi informasi, dan turut pula mengkaji dan merancang perangkat peraturan yang berkenaan dengan profesi PTK PNF. Oleh sebab itu diperlukan penelitian komprehensif mengenai kasus-kasus yang menjadi bahan-bahan yang dikompilasi LKBH tingkat pusat, dan dapat digunakan menjadi referensi penting bagi LKBH dan Direktorat Harlindung, serta penyusunan pedoman pemberian bantu an hukum yang akan dilaksanakannya.

Dalam hal ini akan dicermati beberapa hal, antara lain: Kasus-kasus yang menonjol, dan bentuk Pedoman Mekanisme kerja dari LKBH (sebagai mekanisme penyelesaian kasus di internal LKBH), serta sedapat mungkin merancang kode etik bagi pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan Nonformal.

Istilah pendidik dan tenaga kependidikan adalah istilah yang dipakai untuk menyebut profesi para tutor, fasilitator. pengajar pendidikan anak usia dini,

²⁰ Ibid

instruktur kursus dan lain lain, yang merupakan para guru Nonformal yang bergerak di lapangan pendidikan luar sekolah, yang sekarang dinamakan jalur pendidikan Nonformal.

Adanya variasi program yang dilakukan oleh berbagai pihak itu akan memungkinkan terjadinya program-program yang tumpang tindih. Program yang sama mungkin akan digarap oleh berbagai lembaga, sebaliknya mungkin suatu program yang memerlukan penggarapan secara terpadu kurang mendapat perhatian dari berbagai lembaga.

Koordinasi antar pihak penyelenggara program pendidikan Nonformal sangat diperlukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program serta untuk mendayagunakan sumber-sumber dan fasilitas dengan lebih terarah sehingga program tersebut mencapai hasil yang optimal.²¹

Penyelenggara kegiatan pembelajaran dan pengelolaan program pendidikan Nonformal sampai saat ini sebagian terbesar dilakukan oleh tenaga-tenaga yang tidak mempunyai latar belakang pengalaman pendidikan Nonformal. Keterlibatan mereka dalam program pendidikan didorong oleh rasa pengabdian kepada masyarakat atau karena tugas yang diperoleh dari lembaga tempat mereka bekerja, dan mereka pada umumnya berlatar belakang pendidikan formal.

Kenyataan ini sering mempengaruhi cara penampilan mereka dalam proses pembelajaran antara lain dengan menerapkan pendekatan mengajar pada pendidikan formal di dalam pendidikan Nonformal sehingga pendekatan ini pada dasarnya tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pembelajaran dalam pendidikan Nonformal. Pengelolaan program pendidikan Nonformal memerlukan pendekatan dan keterampilan yang relatif berbeda dengan pengelolaan program pendidikan formal. Untuk mengatasi kelemahan itu maka diperlukan upaya peningkatan kemampuan tenaga pendidik yang ada dalam pengadaan tenaga profesional pendidikan Nonformal.

Motivasi belajar peserta didik Nonformal relatif rendah. Kelemahan ini berkaitan dengan :

1. Adanya kesan umum bahwa lebih rendah nilainya daripada pendidikan formal yang peserta didiknya memiliki motivasi kuat untuk perolehan ijazah.
2. Pendekatan yang dilakukan oleh pendidik yang mempunyai latar belakang pengalaman pendidikan formal dan menerapkannya dalam kegiatan pembelajaran pendidikan Nonformal pada umumnya tidak kondusif untuk

²¹ S. Nasution, *Berbagai Pendekatan dalam Proses Belajar dan Mengajar* Jakarta: Bumi Aksara 2006, h.120

mengembangkan minat peserta didik.

3. Masih terdapat program pendidikan, yang berkaitan dengan upaya membekali peserta didik untuk mengembangkan kemampuan dibidang ekonomi, tidak dilengkapai dengan masukan lain (*other input*) sehingga peserta didik atau lulusan tidak dapat menerapkan hasil belajarnya.
4. Para lulusan pendidikan Nonformal dianggap lebih rendah statusnya dibandingkan status pendidikan formal, malah sering terjadi para lulusan pendidikan yang disebut pertama berada dalam pengaruh lulusan pendidikan Nonformal.²²

Sistem pendidikan nasional dirancang sebagai upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan demikian, seluruh warga negara Indonesia memiliki hak atas pendidikan tanpa terkecuali. Hal ini seeara eksplisit telah dituangkan dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mengamanatkan pentingnya pendidikan nasional, yang secara khusus. tercantum pada pasal 31 sebagai berikut: ' Pasal 31 Ayat (1) "Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan" Pasal 31 Ayat (2) "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya ".

Sementara itu, pasal 5 ayat I Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga menyebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sarna untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Untuk memenuhi hak warga negara inilah pendidikan diselenggarakan dalam tiga jalur, yaitu formal, Nonformal, dan informal.

Kelahiran jalur pendidikan Nonformal dalam sisitem pendidikan nasional di Indonesia, tidak bisa dilepaskan dari kebutuhan bangsa Indonesia akan layanan pendidikan yang lengkap pada jalur nonkonvensional (di luar sistem persekolahan). Apabila diletakkan Proklamasi Kemerdekaan RI sebagai titik mula sejarah bangsa Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa kelahiran institusi pendidikan Nonformal adalah untuk memenuhi tuntutan tersedianya layanan pendidikan warga negara diluar sistem sekolah.

Anak-anak bangsa perlu dipersiapkan menjadi generasi yang tangguh, siap bersaing dan berkompeten. Maksudnya anak-anak dipersiapkan menjadi pribadi yang berfikir kreatif, mampu mengambil keputusan tepat, memecahkan masalah, belajar bagaimana belajar, berkolaborasi dan pengelolaan diri.²³

Keterbatasan daya jangkau sekolah dan ketetapan prasyarat input maupun proses pendidikan di persekolahan, maka kehadiran pendidikan Nonformal sebagai

²² Ibid

²³ Asri Budiningsih, *Belajar dan Pembelajaran*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005, h.5

sebuah institusi adalah sebuah keniscayaan.²⁴

Secara politis dan yuridis formal, kedudukan pendidikan Nonformal sebagai pranata didukung oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal 13 ayat (I) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tersebut menyatakan bahwa jalur pendidikan di Indonesia terdiri atas pendidikan formal, pendidikan Nonformal, dan pendidikan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya.

Selanjutnya pada Pasal 26 (ayat 1) disebutkan bahwa pendidikan Nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat (ayat 1).

Sebagai pelengkap, penambah, dan atau pengganti pendidikan formal, pendidikan Nonformal memiliki peran yang sama pentingnya atau bahkan lebih strategis dibanding pendidikan formal karena melalui jalur pendidikan Nonformal seseorang akan memperoleh pendidikan secara lebih komprehensif terutama didalam menghadapi dan menyelesaikan segala macam permasalahan kehidupan. keberhasilan dari segi kualitatif pendidikan di Indonesia belum berhasil membangun karakter bangsa yang cerdas dan kreatif apalagi unggul.²⁵

Mengingat arti penting pelayanan pendidikan Nonformal hendaknya dapat dilaksanakan secara optimal, bermutu, efisien, dan efektif serta dapat dipertanggungjawabkan secara material dan spiritual. Oleh karena itu, perlu banyak upaya yang dilakukan untuk meningkatkan mutu layanan pendidikan Nonformal. Pelaksanaan pelayanan pendidikan Nonformal yang optimal dan peningkatan mutunya tidak mungkin tidak bergantung pula dari penghargaan dan perlindungan bagi para pelaksananya; yaitu para pendidik dan tenaga kependidikan pendidikari Nonformal.

Perlindungan dan penghargaan bagi PTK PNF ini turut menentukan sukses tidaknya pelayanan pendidikan Nonformal di lapangan. Oleh karena itu program pemberian bantuan hukum bagi PTK PNF adalah merupakan adalah bagian penting dari perlindungan profesi PTK PNF yang perlu mendapat perhatian khusus.

Di sisi lain terdapat Otonomi pendidikan yang menurut Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 adalah diaturnya Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang tua, Masyarakat dan Pemerintah. Yang sangat menarik juga adalah adanya Hak dan Kewajiban Masyarakat. Pasal 8 disebutkan

²⁴ Widya Ayu Puspita, *Pembinaan PTK-PNF Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas SDM*, Jurnal J/miah VISI PTK-PNF, Vol.2, No.1- 2007.

²⁵ Hamzah B. Uno, *Profesi Kependidikan, Problematika, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007, h.6.

bahwa “Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan;

Pasal 9 Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan”. Begitu juga pada bagian keempat Hak dan Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah, pasal 11 ayat (2) “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun”. Khusus ketentuan bagi Perguruan Tinggi, pasal 24 ayat (2) “Perguruan Tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat”²⁶.

Dari penjelasan di atas, dapat diartikan bahwa otonomi pendidikan mengandung pengertian yang luas, mencakup filosofi, tujuan, format dan isi pendidikan serta hukum pendidikan itu sendiri. Implikasinya adalah setiap daerah otonomi harus memiliki visi dan misi pendidikan yang jelas dan jauh ke depan dengan melakukan pengkajian yang mendalam dan meluas tentang trend perkembangan penduduk dan masyarakat untuk memperoleh konstruk masyarakat di masa depan; dan tindak lanjutnya, merancang sistem pendidikan yang sesuai dengan karakteristik budaya bangsa Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika dalam perspektif tahun 2050

Kemandirian daerah itu harus diawali dengan evaluasi diri, melakukan analisis faktor internal dan eksternal daerah guna mendapat suatu gambaran nyata tentang kondisi daerah sehingga dapat disusun suatu strategi yang matang dan mantap dalam upaya mengangkat harkat dan martabat masyarakat daerah yang berbudaya dan berdaya saing tinggi melalui otonomi pendidikan yang bermutu dan produktif.

Pemerintah telah menetapkan bahwa peningkatan kualitas sumber daya melalui pendidikan merupakan prioritas nasional, karena pendidikan dipandang sebagai faktor penentu keberhasilan pembangunan manusia baik pengetahuan, ketrampilan, nilai dan kebudayaan. Melalui pendidikan, aspek-aspek mental, rasionalitas, martabat, etika dan estetika dapat ditanamkan.²⁷

Untuk itu, pemberian otonomi pendidikan harus diartikan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan pendidikan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pemberian otonomi pendidikan akan memberi

²⁶ Depdiknas. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. 2003. Penerbit: Cintra Umbara, Bandung. Depdiknas. 2003

²⁷ Depdiknas. *Standar Nasional Pendidikan (SNP): Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005*. Bandung: 2005, Fokusmedia.h.71

pengaruh negatif maupun positif dalam proses sistem perencanaan, pengelolaan dan pengawasan pendidikan, seperti yang dialami negara lain yang telah berpengalaman melaksanakan desentralisasi pendidikan. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan atau disebut Otonomi Pendidikan masih belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang diharapkan, disebabkan karena kekurang-siapannya pranata sosial, politik dan ekonomi.

Otonomi pendidikan akan memberi efek terhadap kurikulum, efisiensi administrasi, pendapatan dan biaya pendidikan serta pemerataannya. Juga tidak kalah menarik adalah adanya tenaga pendidik tidak tetap, yang akan menjadi titik pembahasan disertai ini.

Peranan Sumber Daya Manusia memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis di dalam organisasi untuk mencapai tujuan. Sumber daya manusia sangat penting dan strategis di dalam organisasi untuk mencapai tujuan. Sumber daya manusia sangat penting bagi perusahaan atau organisasi dalam mengelola, mengatur, dan memanfaatkan pegawai, sehingga dapat berfungsi secara produktif untuk tercapainya tujuan perusahaan.

Sumber daya manusia sebagai penggerak organisasi dalam mencapai tujuannya, maka upaya organisasi untuk mendorong pegawainya untuk bekerja lebih baik harus terus dilakukan, dengan adanya pegawai yang bekerja secara baik, maka diharapkan hasil kerja yang baik juga tercapai oleh pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Sekolah sebagai lembaga pendidikan formal merupakan tempat berlangsungnya proses pendidikan secara teratur dengan melibatkan sejumlah sumber daya yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sumber daya yang dimaksud meliputi sumber daya manusia (kepala sekolah, guru, tenaga administratif dan siswa) dan sumber daya bukan manusia (kurikulum atau sumber belajar, fasilitas dalam bentuk sarana dan prasarana).

Penataan terhadap sumber-sumber daya tersebut perlu dilakukan agar tujuan pendidikan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Guru sebagai salah satu sumber daya manusia memiliki peranan yang penting dalam proses pendidikan. Jika komitmen guru terhadap sekolah rendah, maka akan berakibat buruk pada prestasi belajar siswa. Dalam lembaga sekolah tentu guru dituntut untuk dapat memberikan kinerja terbaik pada sekolah sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Tetapi kompetensi saja tidak cukup agar guru dapat memberikan kinerja terbaik dalam pekerjaannya.

Selain kompetensi, komitmen kerja juga diperlukan agar dapat memberikan hasil terbaik bagi organisasi. Guru yang memiliki suatu komitmen, akan bekerja secara total, mencurahkan perhatian, pikiran, tenaga dan waktunya, mengerjakan apa yang ditugaskan kepadanya. Dalam suatu lembaga penyelenggara pendidikan, guru

memiliki posisi dan peran yang sangat penting sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang guru dan dosen, yaitu bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik.

Untuk menciptakan peserta didik yang berkualitas, guru harus menguasai 4 kompetensi (Permendiknas Nomor 16 Tahun 2007). Keempat kompetensi yang harus dikuasai guru untuk meningkatkan kualitasnya tersebut adalah kompetensi pedagogik, profesional, sosial, dan kepribadian. Guru (formal dan Nonformal) harus sungguh-sungguh dan baik dalam menguasai 4 kompetensi tersebut agar tujuan pendidikan bisa tercapai. Keberhasilan guru dalam melaksanakan tugasnya berarti pula keberhasilan lembaga tersebut dalam menyelenggarakan pendidikan.

Sebagai tenaga profesional, guru baik PNS maupun bukan PNS dalam melaksanakan tugasnya berkewajiban memenuhi jam kerja yang setara dengan beban kerja pegawai lainnya yaitu 37,5 (tiga puluh tujuh koma lima) jam kerja (setiap jam kerja 60 menit) per minggu.

Dalam melaksanakan tugas, guru mengacu pada jadwal tahunan atau kalender akademik dan jadwal pelajaran. Sebagai seorang pendidik, guru diharapkan bekerja secara profesional, mengajar secara sistematis dan berdasarkan prinsip didaktik metodik yang berdaya guna dan berhasil guna (efektif dan efisien), artinya guru dapat merencanakan sistem pembelajaran secara sistematis dalam penyelenggaraan kegiatan pembelajaran aktif.

Guru yang profesional hendaknya mampu memikul dan melaksanakan tanggung jawab sebagai guru kepada peserta didik, orang tua, masyarakat, bangsa, negara, dan agamanya. Guru mempunyai status kepegawaian yang berbeda yaitu guru pegawai negeri sipil (PNS) yang sudah diangkat oleh Negara dan guru Honorer (guru sukarelawan) yang belum diangkat oleh Negara.

Menurut (Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999) Pegawai Negeri merupakan warga Negara RI yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diberikan tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diberikan tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Guru honorer (guru sukarelawan) adalah guru yang mengajar di sekolah negeri yang diangkat dan mendapatkan SK rata-rata hanya dari Kepala Sekolah.

Guru Honorer yang masih nyata mengajar, dengan status yang bekerja, namun sisi hukum tidak diakui, ini menjadi perhatian serius bagi pemerintah mengingat, honor dan gaji mereka sangat minim, karena hanya dianggarkan dari dana BOS sebesar 15% dari alokasi BOS tiap sekolah.

Guru yang mendapat predikat guru profesional, ternyata kinerjanya justru

mengalami penurunan. Berdasarkan hasil survey Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), kinerja dan motivasi guru bersertifikasi lebih rendah daripada yang belum lolos sertifikasi. Kementerian Pendidikan Nasional melansir bahwa sekitar lima ratus ribu orang guru di hampir semua provinsi di Indonesia setiap hari absen dari kewajibannya mengajar tanpa alasan yang jelas. Fenomena yang sangat memprihatinkan tersebut menjadi tugas berbagai pihak, baik guru, masyarakat maupun pemerintah.

Pelaksanaan otonomi pendidikan di Indonesia merupakan tugas yang berat, yang harus dilaksanakan. Pemberian otonomi pendidikan tidak cukup hanya diberikan pada tingkat propinsi, kabupaten/ kota, namun idealnya harus sampai pada tingkat sekolah/ unit kerja. Kepala sekolah, guru, pendidik administrasi dan pendidik pelaksana diberi tanggungjawab besar dalam melaksanakan otonomi pendidikan tersebut.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengamanatkan Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan satuan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal serta untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Dengan latar belakang yang disampaikan, maka dipilihlah judul disertasi “Hakekat Pendidik Nonformal Menurut Hukum Positif Indonesia “

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang disertasi di atas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana hakekat pendidik Nonformal dalam sistem pendidikan nasional di Indonesia?
2. Bagaimana konsep pendidik Nonformal dalam sistem pendidikan di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis dan menemukan hakikat dan kedudukan hukum pendidik Nonformal dalam Sistem Pendidikan Nasional
2. Menganalisis dan menemukan konsep pengaturan pendidik non-formal dalam hukum positif di Indonesia

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan, pada khususnya ilmu Hukum Kependidikan dan Pengelolaan Pendidikan

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat sebagai masukan yang berguna bagi pemerintah, pusat dan daerah serta masyarakat, sebagai bahan pertimbangan dalam penentuan dan eksekusi penerapan hukum kependidikan dan pengelolaan pendidikan di Indonesia dan khususnya di Kabupaten Tuban.

1.5 Orisinalitas Penelitian

1.5.1 Hasil Penelitian Terdahulu

No	Nama	Perguruan Tinggi dan Tahun	Judul Disertasi	Masalah	Kesimpulan
1	Samsuri	Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia Bandung 2010	Transformasi Gagasan Masyarakat Kewargaan (Civil Society) Melalui Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan Di Indonesia (Studi Pengembangan Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Pada Jenjang Pendidikan Dasar Dan Menengah Era Reformasi)	Bagaimana kebijakan pendidikan nasional mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan (civil society) melalui eformasi pendidikan kewarganegaraan yang diperlukan dalam sistem politik di Indonesia sekarang dan ke depan. ?	Gagasan masyarakat kewargaan (civil society) dalam gerakan reformasi nasional di Indonesia telah mengalami proses transformasi nilai-nilai etis secara struktural. Hal ini ditandai dengan penerimaan secara politik dan perumusan jatidiri masyarakat kewargaan oleh negara semenjak Pemerintahan Presiden Habibie. Jatidiri masyarakat kewargaan yang dikenal dengan

					<p>sebutan Masyarakat Madani tersebut mencerminkan nilai-nilai universal Pancasila sebagai karakter khas ke-Indonesia-an, di mana nilai religius menjadi pembeda dengan parameter karakter masyarakat kewargaan yang dikembangkan di negara-negara maju di Barat. Kendatipun tidak menyebut masyarakat kewargaan Indonesia adalah masyarakat Pancasila, namun secara inheren masyarakat kewargaan Indonesia mendasarkan diri kepada perilaku kebangsaan dan kenegaraannya berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Kedua, tujuan pendidikan kewarganegaran demokratis untuk membentuk warga negara yang baik (good citizens) sejalan dan menjadi keharusan bagi terciptanya sistem</p>
--	--	--	--	--	--

					<p>kehidupan bernegara yang demokratis pula. Jatidiri masyarakat kewargaan demokratis memiliki arti penting tidak hanya sebagai muara pencapaian tujuan pendidikan kewarganegaraan itu sendiri. Dalam konteks Indonesia gagasan masyarakat kewargaan ditransformasikan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan sebagai salah satu cara untuk menggantikan dan menghindari kemungkinan kembalinya sistem kehidupan bernegara yang otoritarian. Transformasi gagasan masyarakat kewargaan itu juga sekaligus menggantikan paradigma pendidikan kewarganegaraan yang semata-mata menjadi alat kepentingan kekuasaan rejim</p>
--	--	--	--	--	---

					<p>kepada paradigma pendidikan kewarganegaraan yang memelihara dan memperkuat basis nilai-nilai politik demokrasi dalam sebuah sistem politik yang disepakati dalam konstitusi. Jadi, kebijakan pendidikan kewarganegaraan tidak tergantung kepada setiap perubahan politik rezim, tetapi mendasarkan diri kepada politik negara sebagaimana dimuat dalam konstitusi nasional.</p>
2	Mardiyah	Pascasarjana Universitas Negeri Semarang, Tahun 2018	Pengembangan Model Manajemen Pendidikan Soft Skill Perawat Rumah Sakit Pendidikan	Bagaimana pelaksanaan manajemen pendidikan soft skill perawat yang saat ini dilaksanakan di rumah sakit pendidikan.	Softskill merupakan kemampuan mendasar yang harus dimiliki oleh seorang untuk memasuki dunia kerja, soft skill merupakan kemampuan dasar yang harus dimiliki oleh seseorang, soft skill terdiri dari sikap, komunikasi dan etika. softskill sangat dipengaruhi oleh beberapa factor, diantaranya adalah kesulitan yang didapat,

					belajar, role model dan kepemimpinan, serta latar belakang keluarga, penelitian ini didapatkan bahwa kecenderungan softskill mahasiswa
3	H. Moch. Tolchah	IAIN Sunan Ampel Surabaya	Pengembangan Kurikulum Pendidikan Islam (Studi Pemahaman Pendidik dan Tenaga Kependidikan tentang Pendidikan Umum Dengan Kekhasan Agama Islam di MAN 3 Malang	Bagaimana pemahaman para pendidik (guru) dan tenaga kependidikan lainnya tentang makna substantif madrasah sebagai pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam di MAN 3 Malang? b. Bagaimana perwujudan makna substantif madrasah sebagai pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam dalam praktik pengembangan kurikulum di MAN 3 Malang?	1) Madrasah sebagai lembaga pendidikan yang menonjolkan nilai-nilai moral dan keagamaan dalam proses pendidikannya. 2) Ciri khas madrasah terletak pada tiga hal, yaitu: (1) materi keagamaan yang diberikan kepada siswa lebih banyak baik dari segi macam bidang studi (al-Qur'an al-Hadith, Aqidah Akhlaq, Fiqih, dan Sejarah Kebudayaan Islam) maupun jumlah jam tatap muka di kelas; (2) suasana dan tradisi keagamaan yang dikembangkan di Madrasah; (3) Madrasah menjadikan masjid sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah proses pembelajaran untuk mewujudkan

				<p>lulusan sesuai dengan profil yang diharapkan; (4) visi dan misi lembaga pendidikan yang bersangkutan; dan (5) terdapat integrasi antara materi pelajaran umum dengan pelajaran agama. 3) Nilai-nilai yang dikembangkan di madrasah menyangkut nilai-nilai akhlak>q alkari>mah, yaitu: jujur, menghormati orang lain, berkarya, menyebarkan kebaikan, sopan santun, nasionalisme dan patriotisme, budaya belajar yang giat, tolong menolong, ketaatan beribadah, tauhid/ aqidah, pemikiran, ilmu pengetahuan dan teknologi. 4) Tujuan pengembangan nilai-nilai di madrasah adalah agar peserta didik memiliki nilai moral keagamaan yang tinggi dan mampu mengamalkannya</p>
--	--	--	--	--

					<p>pada lingkungan sekolah, keluarga dan masyarakat, memiliki kemampuan akademik dan nonakademik serta diterima oleh lingkungan masyarakatnya, mampu melanjutkan ke pendidikan yang lebih tinggi, mampu beradaptasi dengan perubahan jaman dengan tetap menjunjung tinggi ajaran Islam, mampu mempraktekkan nilai-nilai keteladanan dan tawad}u', ikhlas dalam beramal kepada guru, memiliki karakter antara lain jujur, meningkatkan ketaqwaan kepada Allah swt., dan mengembangkan soft skill siswa.</p>
4	Riyuzen Praja Tuala	Program Doktor (S3) Program Studi Manajemen Pendidikan Islam Institut Agama Islam Negeri (Iain) Raden Intan	Manajemen Peningkatan Mutu Sekolah/Madr asah (Studi Kasus Di Sma Al-Kautsar Bandar Lampung Dan	Bagaimana manajemen mutu pendidikan yang meliputi Standar Nasional Pendidikan. SMA Al-Kautsar dan MAN 1 Bandar Lampung	Manajemen Mutu di SMA Al-Kautsar dan MAN 1 Bandar Lampung memiliki berbagai kesamaan terkait dengan standar isi, standar proses dan standar Tendik; untuk

		Lampung 2016 M	Madrasah Aliyah Negeri I (Man Model) Bandar Lampung	merupakan lembaga pendidikan yang memiliki keunggulan dari berbagai aspek dan bisa dijadikan rujuk mutu bagi sekolah/madrasah yang lainnya?	Standar Isi dalam perencanaannya dimulai dari pembentukan Tim Pengembang Kurikulum, perumusan kerangka dasar kurikulum berdasarkan landasan filosofis, yuridis dan teoritis, penyusunan struktur kurikulum dan standar kompetensi berdasarkan Kurikulum Nasional. Seluruh perencanaan standar isi tersebut diimplementasikan dalam bentuk perumusan visi, misi, tujuan dan program sekolah. Evaluasi standar isi dilakukan terkait dengan rencana dan implementasi visi, misi, tujuan dan program sekolah. Manajemen mutu standar proses dimulai dari penyusunan silabus, RPP, bahan ajar dan alat evaluasi yang dilakukan oleh guru. Pelaksanaan standar proses dilakukan oleh guru dalam rangka
--	--	-------------------	---	---	--

					<p>mengimplementasikan standar isi dan seluruh rencana pembelajaran.</p> <p>Evaluasi proses dilakukan oleh guru meliputi evaluasi perencanaan proses yang sudah dibuat, evaluasi proses pembelajaran dan evaluasi hasil belajar. Manajemen mutu pada standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan dilakukan untuk memenuhi kuantitas dan kualitas tenaga pendidik melalui rekrutmen dan seleksi</p>
5	A. Dardiri Hasyim	Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya Tahun 2010	Norma Penyelenggaraan Pendidikan Klasikal Berdasarkan Atas Hak Asasi Manusia	<p>a. Bagaimanakah norma penyelenggaraan pendidikan klasikal di Indonesia berdasar atas HAM?</p> <p>b. Mengapa diperlukan norma dan bentuk pendidikan berdasar atas hak-hak individual peserta didik?</p>	<p>Norma pendidikan klasikal di Indonesia belum sejalan dengan norma HAM pendidikan yang dinyatakan dalam Pasal 13 ayat 1 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1996 yang telah diratifikasi melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005, Pasal 11-14 dan Pasal 60 ayat 1</p>

					Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, tentang HAM, serta Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002, tentang Perlindungan Anak. Pendidikan klasikal tidak mampu menjamin hak-hak individual peserta didik untuk berkembang sesuai dengan karakteristik individualnya yang dijamin oleh HAM.
--	--	--	--	--	---

1.5.2 Kajian Hasil Penelitian Terdahulu

1. Samsuri dari Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia Bandung 2010 dengan judul disertasi “Transformasi Gagasan Masyarakat Kewargaan (*Civil Society*) Melalui Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan Di Indonesia (Studi Pengembangan Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Pada Jenjang Pendidikan Dasar Dan Menengah Era Reformasi)” Dengan persoalan yang disorot tentang Bagaimana kebijakan pendidikan nasional mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan (*civil society*) melalui reformasi pendidikan kewarganegaraan yang diperlukan dalam sistem politik di Indonesia sekarang dan ke depan ?

Hasil penelitian merekomendasikan Gagasan masyarakat kewargaan (*civil society*) dalam gerakan reformasi nasional di Indonesia telah mengalami proses transformasi nilai-nilai etis secara struktural. Hal ini ditandai dengan penerimaan secara politik dan perumusan jatidiri masyarakat kewargaan oleh negara semenjak Pemerintahan Presiden Habibie.

Masyarakat kewargaan yang dikenal dengan sebutan Masyarakat Madani tersebut mencerminkan nilai-nilai universal Pancasila sebagai karakter khas ke-Indonesia-an, di mana nilai religius menjadi pembeda dengan parameter karakter masyarakat kewargaan yang dikembangkan di negara-negara maju di Barat.

Kendatipun tidak menyebut masyarakat kewargaan Indonesia adalah masyarakat Pancasila-lais, namun secara inheren masyarakat kewargaan Indonesia mendasarkan diri kepada perilaku kebangsaan dan kenegaraannya berdasarkan

nilai-nilai Pancasila. Kedua, tujuan pendidikan kewarganegaraan demokratis untuk membentuk warga negara yang baik (*good citizens*) sejalan dan menjadi keharusan bagi terciptanya sistem kehidupan bernegara yang demokratis pula.

Masyarakat kewargaan demokratis memiliki arti penting tidak hanya sebagai muara pencapaian tujuan pendidikan kewarganegaraan itu sendiri. Dalam konteks Indonesia gagasan masyarakat kewargaan ditransformasikan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan sebagai salah satu cara untuk menggantikan dan menghindari kemungkinan kembalinya sistem kehidupan bernegara yang otoritarian.

Transformasi gagasan masyarakat kewargaan itu juga sekaligus menggantikan paradigma pendidikan kewarganegaraan yang semata-mata menjadi alat kepentingan kekuasaan rejim kepada paradigma pendidikan kewarganegaraan yang memelihara dan memperkuat basis nilai-nilai politik demokrasi dalam sebuah sistem politik yang disepakati dalam konstitusi. Jadi, kebijakan pendidikan kewarganegaraan tidak tergantung kepada setiap perubahan politik rezim, tetapi mendasarkan diri kepada politik negara sebagaimana dimuat dalam konstitusi nasional.

2. Mardiyah dari Pascasarjana Universitas Negeri Semarang, Tahun 2018 dengan judul disertasi “Pengembangan Model Manajemen Pendidikan *Soft Skill* Perawat Rumah Sakit Pendidikan”

Menyoroti persoalan Bagaimana pelaksanaan manajemen pendidikan *soft skill* perawat yang saat ini dilaksanakan di rumah sakit pendidikan.?

Hasil penelitian merekomendasikan bahwa *Soft skill* merupakan kemampuan mendasar yang harus dimiliki oleh seorang untuk memasuki dunia kerja, *soft skill* merupakan kemampuan dasar yang harus dimiliki oleh seseorang, *soft skill* terdiri dari sikap, komunikasi dan etika. *Soft skill* sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya adalah kesulitan yang didapat, belajar, *role model* dan kepemimpinan, serta latar belakang keluarga, penelitian ini didapatkan bahwa kecenderungan softskill mahasiswa

3. H. Moch. Tolchah dari Program Doktor IAIN Sunan Ampel Surabaya tahun 2014 dengan judul disertasi “Pengembangan Kurikulum Pendidikan Islam (Studi Pemahaman Pendidik dan Tenaga Kependidikan tentang Pendidikan Umum Dengan Kekhasan Agama Islam di MAN 3 Malang”

Disertasinya Mempersoalkan Bagaimana pemahaman para pendidik (guru) dan tenaga kependidikan lainnya tentang makna substantif madrasah sebagai pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam di MAN 3 Malang? dan bagaimana perwujudan makna substantif madrasah sebagai pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam dalam praktik pengembangan kurikulum

di MAN 3 Malang?

Hasil penelitiannya merekomendasikan agar Madrasah sebagai lembaga pendidikan menonjolkan nilai-nilai moral dan keagamaan dalam proses pendidikannya. Serta meningkatkan Ciri khas madrasah pada tiga hal, yaitu:

- a. Materi keagamaan yang diberikan kepada siswa lebih banyak baik dari segi macam bidang studi (al-Qur'an al-Hadith, Aqidah Akhlaq, Fiqih, dan Sejarah Kebudayaan Islam) maupun jumlah jam tatap muka di kelas;
- b. Suasana dan tradisi keagamaan yang dikembangkan di Madrasah;
- c. Madrasah menjadikan masjid sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah proses pembelajaran untuk mewujudkan lulusan sesuai dengan profil yang diharapkan;
- d. Visi dan misi lembaga pendidikan yang bersangkutan; dan terdapat integrasi antara materi pelajaran umum dengan pelajaran agama.

Nilai-nilai yang dikembangkan di madrasah menyangkut nilai-nilai akhlaq alkarimah, yaitu: jujur, menghormati orang lain, berkarya, menyebarkan kebaikan, sopan santun, nasionalisme dan patriotisme, budaya belajar yang giat, tolong menolong, ketaatan beribadah, tauhid/ aqidah, pemikiran, ilmu pengetahuan dan teknologi.

Tujuan pengembangan nilai-nilai di madrasah adalah agar peserta didik memiliki nilai moral keagamaan yang tinggi dan mampu mengamalkannya pada lingkungan sekolah, keluarga dan masyarakat, memiliki kemampuan akademik dan nonakademik serta diterima oleh lingkungan masyarakatnya, mampu melanjutkan ke pendidikan yang lebih tinggi, mampu beradaptasi dengan perubahan jaman dengan tetap menjunjung tinggi ajaran Islam, mampu mempraktekkan nilai-nilai keteladanan dan tawadhu', ikhlas dalam beramal kepada guru, memiliki karakter antara lain jujur, meningkatkan ketaqwaan kepada Allah swt., dan mengembangkan soft skill siswa.

4. Riyuzen Praja Tuala dari Program Doktor (S3) Program Studi Manajemen Pendidikan Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Raden Intan Lampung 2016, dengan judul disertasi "Manajemen Peningkatan Mutu Sekolah/Madrasah (Studi Kasus Di SMA Al-Kautsar Bandar Lampung Dan Madrasah Aliyah Negeri I (MAN Model) Bandar Lampung" Dengan mempersoalkan Bagaimana manajemen mutu pendidikan yang meliputi Standar Nasional Pendidikan. SMA Al-Kautsar dan MAN 1 Bandar Lampung merupakan lembaga pendidikan yang memiliki keunggulan dari berbagai aspek dan bisa dijadikan rujuk mutu bagi sekolah/madrasah yang lainnya ?

Hasil penelitiannya merekomendasikan bahwa Manajemen Mutu di SMA Al-Kautsar dan MAN 1 Bandar Lampung memiliki berbagai kesamaan terkait

dengan standar isi, standar proses dan standar Tendik; untuk Standar Isi dalam perencanaannya dimulai dari pembentukan Tim Pengembang Kurikulum, perumusan kerangka dasar kurikulum berdasarkan landasan filosofis, yuridis dan teoritis, penyusunan struktur kurikulum dan standar kompetensi berdasarkan Kurikulum Nasional.

Merekomendasikan agar Seluruh perencanaan standar isi tersebut diimplementasikan dalam bentuk perumusan visi, misi, tujuan dan program sekolah. Evaluasi standar isi dilakukan terkait dengan rencana dan implementasi visi, misi, tujuan dan program sekolah. Manajemen mutu standar proses dimulai dari penyusunan silabus, RPP, bahan ajar dan alat evaluasi yang dilakukan oleh guru.

Berdasarkan penelusuran dan observasi 4 disertasi di berbagai macam perguruan tinggi baik negeri maupun swasta tersebut sampai tulisan disertasi ini disampaikan maka berkenaan dengan judul disertasi saya belum ada yang meneliti judul disertasi “Hakekat Pendidik Nonformal Menurut Hukum Positif Indonesia“

1.6 Landasan Teori dan Penjelasan Konsep

1.6.1 Landasan Teori

1.6.1.1 Teori Tujuan Hukum

1.6.1.1.1 Teori Keadilan

Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.²⁸

Orang dapat menganggap keadilan sebagai suatu hasrat naluri yang diharapkan bermanfaat bagi dirinya. Realitas keadilan absolut diasumsikan sebagai suatu masalah universal yang berlaku untuk semua manusia, alam, dan lingkungan, tidak boleh ada monopoli yang dilakukan oleh segelintir orang atau sekelompok orang. Atau orang menganggap keadilan sebagai pandangan individu yang menjunjung tinggi kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi dirinya.

Jika demikian pandangan keadilan menurut kaidah-kaidah atau aturan-aturan yang berlaku umum yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat

²⁸ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, 2004, h 239.

atau hukum positif (Indonesia).²⁹ Secara konkrit hukum adalah perangkat asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antar manusia dalam masyarakat, baik yang merupakan kekerabatan, kekeluargaan dalam suatu wilayah negara. Dan masyarakat hukum itu mengatur kehidupannya menurut nilai-nilai sama dalam masyarakat itu sendiri (*shared value*) atau sama-sama mempunyai tujuan tertentu.³⁰

Dalam perspektif hukum nasional Indonesia, teori-teori yang berhubungan dengan cita negara (*Staatsidee*) sebagai dasar filosofis bernegara (*Filosofische grondslag*), yang termaktub dalam Pancasila sebagai sumber hukum nasional.³¹ Teori keadilan ini, digunakan untuk menerangkan dan menjelaskan gejala spesifik untuk proses tertentu terjadi, dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.³²

Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan John Rawls dalam bukunya *a theory of justice*. John Rawls dalam bukunya *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle dan the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.³³

Perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas.

Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 2000, h.. 4

³⁰ Ibid. h.4

³¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2011, h. 7.

³² JJJ M. Wuisman, *Penelitian Ilmu Sosial*, Jilid 1, Penyunting M. Hisman, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1996, h. 203.

³³ John Rawls, *A Theory of Justice, Teori Keadilan*. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, h. 97.

sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.³⁴

Keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: pertama melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Dan kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

Teori keadilan Rawls dapat disimpulkan memiliki inti sebagai berikut:

1. Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri,
2. Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam ("*social goods*"). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat dizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar.
3. Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

Teori Keadilan dari Rawls melahirkan 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh bebera ahli yakni:

1. Prinsip Kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*)

³⁴ *Ibid*, h. 107.

2. Prinsip perbedaan (*differences principle*)
3. Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*)³⁵

Jadi kaitan antara teori keadilan dengan perjanjian kerja para pihak baik dalam perdagangan barang dan pelayanan jasa, jelas terkait dengan ada tidaknya monopoli dan ada tidak persaingan yang tidak sehat dan hal ini ada upaya adanya Persamaan Kesempatan semua pihak, agar keadilan tersebut bisa terwujud dan terjaga keseimbangan sekaligus ada asas proporsionalitas serta kepentingan para pihak.

Berdasarkan asas kebebasan, maka orang-orang boleh membuat atau tidak membuat perjanjian. Para pihak yang telah sepakat akan membuat perjanjian, bebas menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dicantumkan dalam suatu perjanjian. Kesepakatan yang diambil oleh para pihak mengikat mereka sebagai Undang-Undang (Pasal 1338 KUH Perdata). Penerapan asas ini memberikan tempat yang penting bagi berlakunya asas konsensual, yang mengindikasikan adanya keseimbangan kepentingan, keseimbangan dalam pembagian beban resiko, dan keseimbangan posisi tawar (*bargaining position*).

Menurut Sutan Remy Syahdeini kebebasan berkontrak hanya dapat mencapai keadilan jika para pihak memiliki *bargaining power* yang seimbang. Jika *bargaining power* tidak seimbang maka suatu kontrak dapat menjurus atau menjadi *unconscionable*.³⁶ Menurut Sutan Remy Syahdeini bahwa keseimbangan para pihak yang berkontrak hanya akan terwujud apabila berada pada posisi yang sama kuat.

Dengan membiarkan hubungan kontraktual para pihak semata-mata pada mekanisme kebebasan berkontrak, seringkali menghasilkan ketidakadilan apabila salah satu pihak berada dalam posisi yang lemah. Dengan demikian, negara seharusnya campur tangan untuk melindungi pihak yang lemah dengan menentukan klausul tertentu yang harus dimuat/dilarang dalam suatu kontrak.³⁷

1.6.1.1.2 Teori Kemanfaatan

Kemudian teori dasar yang kedua dalam disertasi ini menyorot soal teori *kemanfaatan hukum*. Penganut aliran *utilitas/kemanfaatan* menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.

³⁵ Ibid, h.76

³⁶ Sutan Remy Syahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank Indonesia*, Buku I, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, h. 185

³⁷ Ibid, h. 190

Salah seorang tokoh aliran utilitas yang paling radikal adalah Jeremy Bentham (1748-1832) yakni seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (*utilitas*) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai utilitarianism atau madzhab utilitis. Prinsip utility tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789).

Utilitarisme berasal dari kata Latin utilis yang berarti “bermanfaat”. Menurut teori ini, suatu perbuatan adalah baik jika membawa manfaat, berfaedah atau berguna, tapi manfaat itu harus menyangkut bukan saja satu dua orang melainkan masyarakat sebagai keseluruhan. Aliran ini memberikan suatu norma bahwa baik buruknya suatu tindakan oleh akibat perbuatan itu sendiri. Tingkah laku yang baik adalah yang menghasilkan akibat-akibat baik sebanyak mungkin dibandingkan dengan akibat-akibat buruknya.

Setiap tindakan manusia harus selalu dipikirkan, apa akibat dari tindakannya tersebut bagi dirinya maupun orang lain dan masyarakat. Utilitarisme mempunyai tanggung jawab kepada orang yang melakukan suatu tindakan, apakah tindakan tersebut baik atau buruk. Menurut suatu perumusan terkenal, dalam rangka pemikiran utilitarisme (utilitarianism) kriteria untuk menentukan baik buruknya suatu perbuatan adalah *the greatest happiness of the greatest number*, (kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar).

Utilitarisme disebut lagi suatu teori teleologis (dari kata Yunani telos = tujuan), sebab menurut teori ini kualitas etis suatu perbuatan diperoleh dengan dicapainya tujuan perbuatan. Dalam perdebatan antara para etikawan, teori utilitarisme menemui banyak kritik. Keberatan utama yang dikemukakan adalah bahwa utilitarisme tidak berhasil menampung dalam teorinya dua paham etis yang amat penting, yaitu keadilan dan hak.

Prinsip ini menurut Bentham harus mendasari kehidupan politik dan perundangan. Menurut Bentham kehidupan manusia ditentukan oleh dua ketentuan dasar: Nikmat (*pleasure*) dan perasaan sakit (*pain*). Oleh karena itu, tujuan moral tindakan manusia adalah memaksimalkan perasaan nikmat dan meminimalkan rasa sakit.

Prinsip dasar Utilitarisme adalah tindakan atau peraturan yang secara moral betul adalah yang paling menunjang kebahagiaan semua yang bersangkutan atau bertindaklah sedemikian rupa sehingga akibat tindakannya menguntungkan bagi semua yang bersangkutan.

1. Utilitarisme perbuatan (*act utilitarianism*) Menyatakan bahwa kita harus memperhitungkan, kemudian memutuskan, akibat-akibat yang dimungkinkan dari setiap tindakan aktual ataupun yang direncanakan.

2. Utilitarisme aturan (*rule utilitarianism*). Menyatakan bahwa kita harus mengira-ngira, lalu memutuskan, hasil-hasil dari peraturan dan hukum-hukum.

Penerapan Utilitarisme dalam bisnis dagang yang mengurai keseimbangan dan proporsionalitas antara lain dalam perjanjian pengiriman barang dan perjanjian distribusi barang, maka sering kali antara pihak terjadi silang pendapat, bahwa kelihatannya sudah seimbang, namun tidak proporsional.

Dibalik aplikasi teori utilitarisme ini, ada pula hal yang melegakan. Salah satunya adalah ketika berkenaan dengan bisnis dan keuangan. Perhitungan ala utilitaris ini dapat berlaku sebagai tinjauan atas keputusan yang akan diambil. Mengingat dalam keuangan yang ada kebanyakan adalah angka-angka, jadi keputusan dapat diambil secara mudah berdasarkan jumlah terbanyak bagi manfaat terbanyak.

Prinsip dasar utilitarisme tidak harus diterapkan atas perbuatan-perbuatan yang kita lakukan, melainkan atas aturan-aturan moral yang kita terima bersama dalam masyarakat sebagai pegangan bagi perilaku kita. Kita dapat menyimpulkan bahwa utilitarisme aturan membatasi diri pada justifikasi aturan-aturan moral. Dengan demikian mereka memang dapat menghindari beberapa kesulitan dari utilitarisme perbuatan. Karena itu utilitarisme aturan ini merupakan suatu upaya teoritis yang menarik, dalam keseimbangan para pihak dan proporsinya para pihak.

Selain itu, Jeremy Bentham mendefinisikannya kemanfaatan sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan. Aliran utilitas menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat.

Prinsip-prinsip dasar ajaran Jeremy Bentham adalah sebagai berikut :

1. Tujuan hukum adalah hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu baru orang banyak. Prinsip utiliti Bentham berbunyi "*the greatest heppines of the greatest number*" (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).
2. Prinsip itu harus diterapkan secara kuatitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama.
3. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perUndang-Undangan harus mencapai empat tujuan :
 - a. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
 - b. *To Provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan berlimpah)
 - c. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)

d. *To attain equity* (untuk mencapai persamaan).³⁸

1.6.1.1.3 Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum mencakup sejumlah aspek yang saling mengkait. Salah satu aspek dari kepastian hukum ialah perlindungan yang diberikan pada individu terhadap kesewenang-wenangan individu lainnya, hakim, dan administrasi (pemerintah). Adalah kepercayaan akan kepastian hukum yang seharusnya dapat dikaitkan individu berkenaan dengan apa yang dapat diharapkan individu akan dilakukan penguasa, termasuk juga kepercayaan akan konsistensi putusan-putusan hakim atau administrasi (pemerintah).³⁹

Herlien Budiono mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang. Apeldoorn mengatakan bahwa kepastian hukum memiliki dua segi yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal ini berarti pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pihak dalam kesewenangan hakim.⁴⁰

Dalam penegakan hukum pidana, baik materiil maupun formil, para pihak yang terkait perlu untuk memperhatikan kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan. Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.

Urgensi kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
2. Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan

³⁸ Muh. Erwin, *Filsafat Hukum; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2011, h..179.

³⁹ I.H. Hijmans, dalam *Het recht der werkelijkheid*, dalam Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia-Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2006, h.208.

⁴⁰ A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Jakarta: Fikahati Aneska 2009.

- hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
 4. Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
 5. Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.⁴¹

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.⁴²

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif .⁴³

1.6.1.2 Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan hak setiap orang, terlepas dari apapun pekerjaan dan profesi yang diembannya. Perlindungan hukum merupakan hak konstitusional dari setiap orang. Hal ini secara jelas tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

⁴¹ Bernard Arief Sidharta, *Pengantar Logika. Sebuah Langkah Pertama Pengenalan Medan Telaah*, Bandung: Refika Aditama, 2014. H.28

⁴² Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013.h.76

⁴³ E. Fernando M. Manullang , *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat Dan Antinomi Nilai* , Penerbit, Kompas, 2007, h.26

Sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 31 ayat (3) yang berbunyi: "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa," dan ayat (5) yang berbunyi: "Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Menurut C.S.T. Kansil Perlindungan Hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun. Perlindungan dalam pengertian sederhana dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk memperoleh rasa aman, dijauhkan dari ancaman, malapetaka dan rasa takut.⁴⁴

Indonesia adalah negara hukum, hal ini secara jelas tercantum dalam UUD 1945. Salah satu dari unsur negara hukum adalah adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan adanya persamaan kedudukan di muka hukum. Hal ini secara rinci telah dirumuskan dalam Pasal 28A sampai 28J UUD 1945. Solusi dari setiap permasalahan hukum terletak pada proses penegakan hukum dilaksanakan. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁴⁵

Perlindungan dan penghargaan bagi pendidik Nonformal ini turut menentukan sukses tidaknya pelayanan pendidikan Nonformal di lapangan. Oleh karena itu program pemberian bantuan hukum bagi pendidik Nonformal adalah merupakan bagian penting dari perlindungan profesi pendidik Nonformal yang perlu mendapat perhatian khusus.

Adanya penghargaan dan perlindungan yang diberikan secara optimal kepada pendidik Nonformal maka akan tercipta rasa aman bagi mereka dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu pemberian Perlindungan hukum terhadap pendidik Nonformal akan menjamin terpenuhinya hak-hak pendidik Nonformal, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan mereka, dan ini tentu saja akan berpengaruh terhadap pencapaian mutu Pendidikan Nonformal dan mutu Pendidikan secara luas.

⁴⁴ C.S.T. Kansil, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, h . 102

⁴⁵ Ibid

Secara umum, mencerdaskan kehidupan bangsa bukan hanya tugas pendidikan formal saja, tetapi pendidikan Nonformal memiliki peran dan fungsi yang strategis sesuai amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 26, yang menyatakan bahwa pendidikan Nonformal diselenggarakan oleh warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat.

Pendidikan Nonformal melalui kebijakan pembangunan pendidikan Nonformal disebutkan sebagai program yang dapat mengatasi kegagalan pendidikan formal pada masa lalu, masa sekarang, masa mendatang, dan setiap masa. Artinya, kehadiran pendidikan Nonformal dimasyarakat membantu masyarakat bangkit dari berbagai keterpurukan, kebodohan, ketertinggalan dan kemiskinan.

Melihat fenomena tersebut, peningkatan profesionalisme tenaga pendidik dan kependidikan Nonformal merupakan sebuah keniscayaan dalam mencapai pendidikan yang berkualitas atau pendidikan untuk semua, yang menjadi persoalan adalah tugas yang begitu besar dan kompleks dalam zona pendidikan Nonformal ini dapat diselenggarakan melalui pusat-pusat kegiatan belajar yang ada di masyarakat, sementara tenaga pendidik dan kependidikannya masih memiliki banyak kelemahan baik dilihat dari kompetensi, jumlah, maupun komitmen lain yang berkaitan dengan kebutuhan belajar masyarakat sehingga diperlukan perlindungan hukum"⁴⁶

Perlindungan Hukum merupakan unsur yang harus ada dalam suatu negara. Setiap pembentukan negara pasti di dalamnya ada hukum untuk mengatur warga negaranya. Dalam suatu negara, pasti terjadi hubungan antara negara dengan warga negaranya. Hubungan inilah yang melahirkan hak dan kewajiban. Perlindungan Hukum akan menjadi hak bagi warga negara.

Di sisi lain perlindungan hukum menjadi kewajiban bagi negara. Negara wajib memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya. Negara hukum seperti Indonesia tanah air. Indonesia mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat 3 yang berbunyi : Indonesia adalah negara hukum.

Ini berarti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Dengan sendirinya perlindungan hukum menjadi unsur esensial serta menjadi konsekuensi dalam negara hukum. Negara wajib menjamin hak-hak hukum warga negaranya. Perlindungan hukum merupakan pengakuan terhadap harkat dan martabat warga negaranya sebagai manusia. Karena itu mempelajari Teori

⁴⁶ S. Wisni Septiani & Mulyadi, *Memaknai Kembali Peningkatan Profesionalisme Tenaga Pendidik Pendidikan Nonformal*, Jumailmiah VISI PTK-PNF. Vol.2. NO.2.2007. h. 22.

Perlindungan Hukum ini menjadi sangat penting.

Hukum menurut para ahli yaitu :

1) Menurut Satjipto Rahardjo

Perlindungan Hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁴⁷

2) Menurut Philipus M Hadjon

Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.⁴⁸

Perlindungan Hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Menurut CST Kansil

Perlindungan Hukum adalah sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.

Perlindungan Hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja dengan segala subyek dan obyeknya. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.⁴⁹

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Dalam merumuskan prinsi-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi

⁴⁷ Satjipto Raharjo. *Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jurnal Masalah Hukum.1993 h.4

⁴⁸ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.1987 h.8

⁴⁹ CST Kansil. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka h.21

perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "*Rule of The Law*". dengan menggunakan konsepsi barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila.

Perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu :

1) Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2) Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Prinsip mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Namun ada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen yang menyatakan pendidik Nonformal bukanlah dianggap guru yang diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2017 yg menyatakan hanya guru paud formal saja yang dianggap guru.

Undang-Undang Guru dan Dosen (Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005) adalah bentuk pengakuan dan komitmen tinggi negara terhadap peran pentingnya Guru namun amat disayangkan isinya menyebutkan Guru PAUD Nonformal bukanlah dianggap Guru. Pada tahun 2017 ini telah keluar pula Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2017 yang juga menempatkan hanya Guru PAUD Formal yang dianggap Guru. Regulasi ini bermuara pada diskriminasi dalam

memperoleh hak pembinaan dan kesejahteraan Guru PAUD. Pekerjaan mulia Guru PAUD Nonformal tidak dianggap sebagai sebuah profesi sehingga tidak bisa mendapatkan Serifikasi Profesi sebagai Guru PAUD Formal.

Sesuai amanat Pancasila dan UUD 1945, seharusnya tidak ada diskriminasi terhadap guru yang tugas dan kewajibannya memang sama. Semua guru PAUD baik di TK, RA, KB, TPA dan SPS memiliki tugas mulia yang sama seperti yang tertuang dalam Standar PAUD, Permendikbud Nomor 137 Tahun 2014 dan kurikulum PAUD Permendikbud 146 Tahun 2014. PAUD Formal dan Nonformal juga sama-sama diakreditasi oleh BAN PAUD dan PNF. Setiap Anak Usia Dini Indonesia harus mendapatkan guru bermutu dan lembaga PAUD yang layak tanpa melihat anak ini sedang dilayani dimana.

Beban kewajiban sama antara Paud Formal dan Nonformal hanya beda bentuk pelayanan. Dalam penyelenggaraan persyaratan untuk menjadi guru antara Formal dan Nonformal sama. Standar (Permendikbud Nomor 137 Tahun 2014) dan Kurikulum yg digunakan (Permendikbud Nomor 146 Tahun 2014) dan penerapan ratio guru dan murid adalah sama. Bahkan sama di akreditasi oleh BAN PAUD dan PNF. Akibatnya guru paud Nonformal tidak bisa sertifikasi, tidak bisa ikut dalam uji kompetensi guru, tidak ada pengangkatan, dan tentu tidak memperoleh tunjangan guru.

Harus diakui Secara yuridis, Undang-Undang Perlindungan Guru dan Dosen telah termuat dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 hanya mengakui guru atau pendidik formal, sedangkan yang Nonformal masih diskriminasi. Hal ini terlihat jelas pada Bab VII Pasal 39 yang menyebutkan bahwa Guru berhak mendapat perlindungan dalam melaksanakan tugas dalam bentuk rasa aman dan jaminan keselamatan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah, satuan pendidikan, Organisasi Profesi Guru, dan/atau Masyarakat sesuai dengan kewenangan masing-masing, tidak termasuk pendidik Nonformal. Berangkat dari penjelasan di atas, terlihat bahwa eksistensi Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 telah memuat perlindungan terhadap guru atas profesinya, tapi tidak termasuk pendidik Nonformal.

Undang-Undang tersebut lebih banyak disoroti sebagai kekuatan hukum atas peningkatan kesejahteraan guru/dosen, namun perlindungan terhadap profesi guru/dosen bahkan pendidik Nonformal sangat rendah. Perlindungan guru dalam profesinya secara yuridis, menurut Abduhzen mengemukakan bahwa sebagai sebuah profesi, dalam bekerja guru memerlukan jaminan dan perlindungan Perundang-undangan dan tata aturan yang pasti.⁵⁰

⁵⁰ Abduhzen, Mohammad. 2008. Makna Profesionalitas yang Melekat pada Guru.

Hal ini sangat penting agar mereka selain memperoleh rasa aman, juga memiliki kejelasan tentang hak dan kewajibannya, apa yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan, serta apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan pihak lain kepada mereka, baik sebagai manusia, pendidik, dan pekerja. Sebagai tenaga pendidik, guru seringkali berada pada posisi yang dilematis, antara tuntutan profesi dan perlakuan masyarakat.

Guru dituntut untuk mampu menghantarkan peserta didik demi mencapai tujuan pendidikan. Namun upaya guru untuk menegakkan kedisiplinan, guru terbentur oleh Undang-Undang Perlindungan Anak dan komisi perlindungan anak indonesia (KPAI). Jika guru gagal menegakkan kedisiplinan peserta didiknya dan gagal mengantarkan peserta didik pada pencapaian tujuan pendidikan, kembali pendidik akan menjadi sasaran atas kegagalan tersebut.

Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen secara keseluruhan pada dasarnya merupakan jaminan dan perlindungan bagi guru dan dosen dalam menjalankan profesinya. Salah satu hak guru adalah hak memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual.

Pada Pasal 39 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Bagian 7 tentang Perlindungan, disebutkan bahwa banyak pihak wajib memberikan perlindungan kepada guru, berikut ranah perlindungannya seperti berikut ini :

- 1) Pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, organisasi profesi, dan/atau satuan pendidikan wajib memberikan perlindungan terhadap guru dalam pelaksanaan tugas.
- 2) Perlindungan tersebut meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi dan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.
- 3) Perlindungan hukum mencakup perlindungan terhadap tindak kekerasan, ancaman, perlakuan diskriminatif, intimidasi atau perlakuan tidak adil dari pihak peserta didik, orang tua peserta didik, masyarakat, birokrasi atau pihak lain.
- 4) Perlindungan profesi mencakup perlindungan terhadap PHK yang tidak sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan, pemberian imbalan yang tidak wajar, pembatasan dalam penyampaian pandangan, pelecehan terhadap profesi dan pembatasan/pelarangan lain yang dapat menghambat guru dalam melaksanakan tugas.

- 5) Perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja mencakup perlindungan terhadap resiko gangguan keamanan kerja, kecelakaan kerja, kebakaran pada waktu kerja, bencana alam, kesehatan lingkungan kerja dan/atau resiko lain.

Berdasarkan amanat Pasal 39 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen seperti disebutkan di atas, dapat dikemukakan ranah perlindungan hukum bagi guru yang mencakup semua dimensi terkait dengan upaya mewujudkan kepastian hukum, kesehatan, keamanan, dan kenyamanan bagi guru dalam menjalankan tugas-tugas profesionalnya.

Kehadiran Peraturan yang mengatur masalah Perlindungan terhadap profesi guru sudah menjadi tuntutan yang mendesak untuk direalisasikan. Agar proses pendidikan menjadi baik dan guru menjalankan tugasnya dengan professional, maka diperlukan peran pemerintah baik pusat maupun daerah serta masyarakat demi mewujudkan guru yang mempunyai martabat dan terlindungi oleh hukum dalam menjalankan profesinya agar tercipta pencapaian kualitas yang maksimal, hal ini sesuai dengan amanah Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas).

Undang-Undang guru dan dosen memang sangat dibutuhkan untuk melengkapi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa pendidik merupakan tenaga profesional. Kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab.

Kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional. Sejalan dengan fungsi tersebut, kedudukan guru sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yakni berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab.

Khusus untuk pendidik Nonformal, masih terus menerus tidak mendapat posisi seperti status pendidik formal. Sejalan dengan Philip H. Coombs yang berpendapat bahwa pendidikan Nonformal adalah setiap kegiatan pendidikan yang terorganisir yang diselenggarakan diluar system formal, baik tersendiri maupun

merupakan bagian dari suatu kegiatan yang luas, yang dimaksudkan untuk memberikan layanan kepada sasaran didik tertentu dalam mencapai tujuan-tujuan belajar.⁵¹

Menurut Soelaman Joesoef, pendidikan Nonformal adalah setiap kesempatan dimana terdapat komunikasi yang terarah di luar sekolah dan seseorang memperoleh informasi, pengetahuan, latihan maupun bimbingan sesuai dengan tingkat usia dan kebutuhan hidup, dengan tujuan mengembangkan tingkat keterampilan, sikap dan nilai-nilai yang memungkinkan baginya menjadi peserta-peserta yang efisien dan efektif dalam lingkungan keluarga, pekerjaan bahkan lingkungan masyarakat dan negaranya.⁵²

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

1.6.1.3 Teori Pembentukan Perundang-undangan

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Undang-undang diatur lebih lanjut dengan Undang-undang”. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan.

⁵¹ Soelaman Joesoef, *Konsep Dasar Pendidikan Nonformal*. Jakarta: Bumi Aksara. 1992, h. 50

⁵² Soelaman Joesoef. *Ibid*, h. 51.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain: pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.6.1.4 Teori Negara Kesejahteraan

Dalam garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan social secara universal dan komprehensif kepada warganya.⁵³ Karena Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.⁵⁴ dan kesejahteraan merupakan kesejahteraan masyarakat dan perorangan. Kesejahteraan masyarakat adalah kesejahteraan semua perorangan secara keseluruhan anggota masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan yang dimaksudkan adalah kesejahteraan masyarakat. Dan kesejahteraan perorangan adalah kesejahteraan yang menyangkut kejiwaan (*state of mind*). Perorangan yang diakibatkan oleh pendapatan kemakmuran dan Faktor-faktor ekonomi lainnya.

Dari Negara bagian barat seperti di Negara Inggris, konsep *Welfare state* dipahami sebagai alternatif terhadap *the Poor Law* yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk member bantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan system dalam *the Poor Law*, Negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan system perlindungan social yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban Negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan system sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga Negara secara adil dan berkelanjutan.⁵⁵

⁵³ [http://www /suharto/ Pdf/Reinventing](http://www/suharto/Pdf/Reinventing) .Depsos.di kunjung pada tanggal 07 April 2015 pukul 23.12 hal 7

⁵⁴ Moh Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi) Reneka Cipta, Jakarta hal 64

⁵⁵ Moh Mahfud Md, Opcit hal 65

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar Negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748- 1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizenz*. Bentham menggunakan istilah “*utility*” atau kegunaan untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik, dan sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. dari pandangan Esping Anderson (1990), bahwa Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh Negara (pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (Negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikan.⁵⁶ Negara kesejahteraan, pada dasarnya, mengacu pada „peran Negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian” yang di dalamnya „mencakup tanggung jawab Negara untuk menjamin ketersediaan pelayan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya”.⁵⁷ Negara kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh Negara.⁵⁸

1.6.2 Penjelasan Konsep

1.6.2.1 Pengertian Kedudukan Hukum

Hukum merupakan suatu norma yang berkembang dalam kehidupan bermasyarakat. Pada dasarnya norma ini harus dipatuhi dan mengikat bagi setiap individu dalam suatu wilayah tertentu. dengan adanya norma, setiap orang dapat memperjuangkan kepentingannya dalam batasan-batasan yang tidak melanggar aturan dan tidak merugikan kepentingan orang lain. Sehingga dengan demikian terciptalah kehidupan yang tertib, aman, tentram dapat terwujud. Menurut Satjipto Raharjo hukum merupakan:

⁵⁶ Siswo Yudo Husodo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, pengantar., Cetkn I, juli/2006., hal 8

⁵⁷ Siswo Yudo Husodo, *Opcit* hal, 9

⁵⁸ Siswo Yudo Husodo, *Ibid* hal 9

“Kaidah yang memuat suatu penilaian mengenai perbuatan tertentu. Hal ini jelas tampak dalam bentuk perintah dan larangan. Kaidah diwujudkan dalam bentuk petunjuk bertingkah laku. oleh karena itu kaedah hukum disebut petunjuk tingkah laku tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan yang disertai dengan sanksi. Kaidah hukum tersebut bersumber dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain yang diakui keberlakuannya oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat itu. Jika kaidah tersebut dilanggar akan memberikan kewenangan pada otoritas tertinggi untuk menjatuhkan sanksi. Agar dengan sanksi itu masyarakat diharapkan supaya selalu berada dalam koridor yang baik, serta menghindarkan diri dari perbuatan melanggar hukum, guna menciptakan kedamaian dalam masyarakat”.⁵⁹

Kedamaian disini merupakan suatu keadaan yang mencakup dua hal, yaitu ketertiban atau keamanan dan ketentraman atau ketenangan. Ketertiban atau keamanan menunjukkan pada hubungan atau komunikasi lahiriah, jadi melihat pada proses interaksi para pribadi dalam kelompok masyarakat. Sedangkan ketentraman atau ketenangan menunjukkan pada keadaan bathiniyah, jadi melihat pada kehidupan bathiniyah masing-masing pribadi dalam kelompok masyarakat.⁶⁰

Pengertian hukum di atas dapat diartikan bahwa hukum berfungsi sebagai mekanisme untuk melakukan integrasi terhadap berbagai kepentingan masyarakat yang berlaku baik ada konflik maupun tidak ada konflik. Akan tetapi harus diketahui bahwa dalam penyelesaian konflik-konflik dalam masyarakat, bukan hanya hukum satu-satunya norma dalam pengintegrasian, melainkan masih dapat terdapat sarana pengintegrasian lainnya seperti norma agama, norma kesucilaan, dan norma kesopanan.

Penerapan hukum ditujukan kepada manusia dan badan hukum di Negara Republik Indonesia ini, dimana kedua belah aspek tersebut dikatakan sebagai subjek hukum, yang mempunyai hak dan kewajiban yang harus dihormati dengan statusnya sebagai subjek hukum tersebut. Sehingga dapat dikatakan dengan statusnya itu, kedudukan hukum dari subjek hukum tercermin di dalam hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan dan harus dipenuhi terhadap subjek hukum dalam penerapan pengaturan hukum itu sendiri. Dari kedudukan hukum ini tentunya bertujuan untuk memberikan suatu keadilan, kepastian dan kegunaan atau kemanfaatan terhadap subjek hukum. Menurut Salim dan Erlis mengenai kedudukan hukum menyampaikan bahwa masyarakat yang dianggap sebagai organisme tubuh manusia yang masing-masing mempunyai kedudukan dan fungsinya. Hukum dikonsepsikan sebagai

⁵⁹ Satjipto Raharjo, 1996, *Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti*, Bandung, hal. 33.

⁶⁰ Purnadi Purbacaraka, dkk, 1993, *Perihal Kaedah Hukum, Citra Aditya Bakti*, Bandung, hal. 20.

pola harmonisasi hubungan antara “anggota tubuh” masyarakat agar berjalan baik dan seimbang.⁶¹

Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad mengenai kedudukan hukum menyampaikan bahwa:⁶²

“Perilaku masyarakat merupakan tanggapan atau reaksi yang terwujud dalam gerakan (sikap), tetapi juga gerakan badan atau ucapan di dalam masyarakat. Perilaku itu apakah, sesuai dengan status dan perannya. Status, yaitu mengenai posisi yang diduduki, sedangkan peran adalah perilaku yang diharapkan karena kedudukan kita. Hukum dikonsepsikan sebagai bentuk kesesuaian antara kedudukan dan peranan yang dibawakan seseorang dalam masyarakat.”

Penjelasan kedudukan hukum dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan, bahwa utamanya kedudukan hukum itu menyangkut status dan peran terhadap subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban, apabila subjek hukum dipandang dari statusnya maka menyangkut mengenai posisi dan kedudukan si subyek hukum tersebut dan apabila dipandang dari perannya maka menyangkut perbuatan apa yang dapat dilakukan dan tidak dapat dilakukan si subyek hukum dalam kedudukannya.

1.6.2.2 Konsep Pendidik Nonformal

Pendidik Nonformal adalah bagian dari sistem pendidikan Nonformal, selain peserta pendidikan Nonformal, yang bertugas memberikan pelayanan pendidikan secara luas kepada masyarakat. Pendidik Nonformal berinteraksi dengan pengelola pendidikan Nonformal dan peserta pendidikan Nonformal.

Pendidikan Nonformal adalah pendidikan yang dilakukan secara teratur, dengan sadar dilakukan, tetapi tidak terlalu ketat mengikuti peraturan-peraturan yang tetap, seperti pada pendidikan formal di sekolah. Karena pendidikan Nonformal pada umumnya dilaksanakan tidak dalam lingkungan fisik sekolah, maka pendidikan Nonformal diidentik dengan pendidikan luar sekolah.

Pendidikan Nonformal dilakukan diluar sekolah, maka sasaran pokok adalah anggota masyarakat. Sebab itu program pendidikan Nonformal harus dibuat sedemikian rupa agar bersifat luwes tetapi lugas, namun tetap menarik minat para konsumen pendidikan.

Menurut pengertian Undang Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 1 ayat (12) “Pendidikan Nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang”.

⁶¹ Salim dan Erlies, 2014, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal.76.

⁶² Ibid, hal. 142.

Menurut Coombs Trisnamansyah, mendefinisikan pendidikan Nonformal sebagai setiap kegiatan pendidikan yang diorganisasikan di luar sistem persekolahan yang mapan, baik dilakukan secara terpisah atau sebagai bagian penting dari kegiatan yang lebih besar, dilakukan secara sengaja untuk melayani peserta didik tertentu guna mencapai tujuan belajarnya.⁶³

Pendidikan luar sekolah telah hadir di dunia ini sama tentuanya dengan kehadiran manusia yang berinteraksi dengan lingkungan di muka bumi ini dimana situasi pendidikan ini muncul dalam kehidupan kelompok dan masyarakat. Kegiatan pendidikan dalam kelompok dan masyarakat telah dilakukan oleh umat manusia jauh sebelum pendidikan sekolah lahir di dalam kehidupan masyarakat. Pada waktu permulaan kehadirannya, pendidikan luar sekolah dipengaruhi oleh pendidikan informal, yaitu kegiatan yang terutama berlangsung dalam keluarga dimana terjadi interaksi di dalamnya berupa transmisi pengetahuan, keterampilan, sikap, nilai, dan kebiasaan. Pada dasarnya kegiatan tersebut menjadi akar untuk tumbuhnya perbuatan mendidik yang dikenal dewasa ini.⁶⁴

Dikalangan masyarakat, program-program pendidikan Nonformal sering di koordinasikan dan dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan. Tim penggerak Pembina kesatuan pada tingkat kelurahan dibina oleh para lurah/kepala desa. Diluar itu, organisasi-organisasi wanita seperti Dharma Wanita dalam program bakti sosial kepada masyarakat sering kali melaksanakan Program-program dalam bentuk program pendidikan Nonformal.

Pendidikan Nonformal sifatnya lebih fleksibel dalam arti luas waktu penyelenggaranya disesuaikan dengan kesempatan yang ada artinya dapat beberapa bulan, tahun ataupun hari, sehingga dalam waktu yang cukup singkat dapat digunakan untuk memperoleh kecakapan atau keterampilan yang dapat digunakan dalam menopang kehidupannya.

Adapun Konsep Dasar Pendidikan Nonformal ada 3 jenis, yaitu :

- a. Pendidikan Nonformal sebagai Suplemen adalah dimana pendidikan Nonformal sebagai penambah (suplemen). Dimana seseorang yang sudah menamatkan pendidikan formal ingin menambah pengetahuan/keterampilan kecakapan hidupnya dia bisa mengikuti pendidikan tambahan berupa pendidikan kursus dan kecakapan hidup.
- b. Pendidikan Nonformal sebagai Kompelen (Pelengkap) dimana pendidikan Nonformal sebagai pelengkap seseorang dalam memenuhi pendidikan

⁶³ Sutaryat Trisnamansyah , *Evaluasi Pembelajaran*, Rineka Cipta, Bandung 2003: h.19

⁶⁴ H.D. Sudjana, *Manajemen Program Pendidikan (Untuk Pendidikan Luar Sekolah)* UPI Press, 2001: h.63

Formalnya.

- c. Pendidikan Nonformal sebagai Substitusi (Pengganti) dimana seseorang yang sama sekali tidak menikmati pendidikan Formal dapat mengikuti Pendidikan Nonformal sebagai Pengganti . Contoh seseorang yang tidak pernah belajar di SD,SMP dan SMA dapat mengikuti Program Paket A, Paket B dan C.

Sejak zaman dahulu orang sudah mengenal arti pendidikan sebagai salah satu alat untuk mengubah perilaku individu, mentransfer pengetahuan dan nilai-nilai padahal pendidikan bukan hanya sekedar mengalihkan apa yang kita ketahui tetapi tujuan pendidikan adalah menumbuhkan dalam diri individu (warga belajar), agar senantiasa melakukan proses pemenuhan sepanjang hidupnya mengenai apa saja yang dibutuhkannya untuk diketahui. Ini berarti bahwa pendidikan adalah pendidikan yang berkelanjutan terus menerus sepanjang hayat.

Pengertian pendidikan terdiri dari 3 jenis, yaitu: pendidikan informal, formal dan Nonformal merupakan bentuk-bentuk pendidikan yang dialami oleh setiap individu semenjak bayi dilahirkan berkembang menjadi dewasa (*adult*) dan sampai usia lanjut.

Pendidikan atau belajar tidak hanya diikuti oleh anak-anak dalam usia sekolah tetapi juga orang dewasa, sehingga pendidikan tidak berarti selesai setelah seseorang menyelesaikan bangku sekolah formal tetapi berkelanjutan (*life long education*). Pendidikan berkelanjutan telah dicanangkan oleh UNESCO beberapa tahun lalu menjadikan negara anggotanya berlomba-lomba membuat program pendidikan berkelanjutan, khususnya pendidikan orang dewasa, dengan tujuan dapat memperbaiki kehidupan mereka. Dalam rangka *continuing education* ialah “program pendidikan berkelanjutan berkontribusi untuk memperbaiki kehidupan masyarakat dan bangsa. peranan tenaga kependidikan pendidikan Nonformal dalam meningkatkan potensi diri warga belajar orang dewasa.

Kehidupan suatu bangsa erat sekali kaitannya dengan tingkat pendidikan. Pendidikan bukan hanya sekedar mengawetkan budaya dan meneruskannya dari generasi ke generasi, akan tetapi juga diharapkan dapat mengubah dan mengembangkan pengetahuan. Pendidikan bukan hanya menyampaikan keterampilan yang sudah dikenal, tetapi harus dapat meramalkan berbagai jenis keterampilan dan kemahiran yang akan datang, dan sekaligus menemukan cara yang tepat dan cepat supaya dapat dikuasai oleh anak didik.

Pendidikan merupakan usaha yang sengaja secara sadar dan terencana untuk membantu meningkatkan perkembangan potensi dan kemampuan anak agar bermanfaat bagi kepentingan hidupnya sebagai seorang individu dan sebagai warga negara/masyarakat, dengan memilih isi (materi), strategi kegiatan, dan teknik penilaian yang sesuai. Dilihat dari sudut perkembangan yang dialami oleh anak,

maka usaha yang sengaja dan terencana tersebut ditujukan untuk membantu anak dalam menghadapi dan melaksanakan tugas-tugas perkembangan yang dialaminya dalam setiap periode perkembangan. Dengan kata lain, pendidikan dipandang mempunyai peranan yang besar dalam mencapai keberhasilan dalam perkembangan anak.

Bratanata mengungkapkan bahwa Pendidikan ialah usaha yang sengaja diadakan, baik langsung maupun secara tidak langsung, untuk membantu anak dalam perkembangannya mencapai kedewasaan.⁶⁵ Pendapat di atas sejalan dengan pendapat Purwanto yang menyatakan bahwa Pendidikan adalah pimpinan yang diberikan dengan sengaja oleh orang dewasa kepada anak-anak, dalam pertumbuhannya (jasmani dan rohani) agar berguna bagi diri sendiri dan bagi masyarakat.⁶⁶

Proses belajar akan menghasilkan perubahan dalam ranah kognitif (penalaran, penafsiran, pemahaman, dan penerapan informasi), peningkatan kompetensi (keterampilan intelektual dan sosial), serta pemilihan dan penerimaan secara sadar terhadap nilai, sikap, penghargaan dan perasaan, serta kemauan untuk berbuat atau merespon sesuatu rangsangan (*stimuli*).

Orang yakin dan percaya untuk menanggulangi kemiskinan, cara utama adalah dengan memperbesar jumlah penduduk yang bersekolah dan terdidik dengan baik. Dengan kata lain, pendidikan dipandang sebagai jalan menuju kemakmuran.

Manusia dilahirkan dalam keadaan yang tidak berdaya sama sekali. Sangat membutuhkan bantuan yang penuh perhatian dan kasih sayang dari orang tuanya, terutama ibunya, supaya dapat hidup terus dengan sempurna, jasmani dan rohani. Orang tua lah yang pertama dan utama bertanggung jawab terhadap pendidikan anaknya. Dalam ilmu jiwa dikenal dengan istilah pertumbuhan dan perkembangan, yaitu supaya anak sempurna dalam pertumbuhan dan perkembangannya.

Pertumbuhan ialah perubahan-perubahan yang terjadi pada jasmani; bertambah besar dan tinggi. Perkembangan lebih luas dari pertumbuhan ialah perubahan-perubahan yang terjadi pada rohani dan jasmaniah. Dengan kata lain, perkembangan merupakan suatu rentetan perubahan yang sifatnya menyeluruh dalam interaksi anak dan lingkungannya.

Telah kita ketahui bersama bahwa berhasil tidaknya suatu usaha atau kegiatan tergantung kepada jelas tidaknya tujuan yang hendak dicapai oleh orang atau lembaga yang melaksanakannya. Berdasarkan pada pernyataan ini, maka perlunya suatu tujuan dirumuskan sejelas-jelasnya dan barulah kemudian menyusun

⁶⁵ Bratanata, S.A. *Pendidikan Anak-Anak Terbelakang*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1997, h.65

⁶⁶ Purwanto. *Evaluasi Hasil Belajar*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013. h.11

suatu program kegiatan yang obyektif sehingga segala energi dan kemungkinan biaya yang berlimpah tidak akan terbuang sia-sia.

Apabila kita mau berbicara tentang pendidikan umumnya, maka kita harus menyadari bahwa segala proses pendidikan selalu diarahkan untuk dapat menyediakan atau menciptakan tenaga-tenaga terdidik bagi kepentingan bangsa, negara, dan tanah air. Apabila negara, bangsa dan tanah air kita membutuhkan tenaga-tenaga terdidik dalam berbagai macam bidang pembangunan, maka segenap proses pendidikan termasuk pula sistem pendidikannya harus ditunjukan atau diarahkan pada kepentingan pembangunan masa sekarang dan masa-masa selanjutnya.

Selanjutnya tujuan pendidikan nasional tercantum dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003 yang menyatakan: "Pendidikan bertujuan untuk 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".

Pernyataan-pernyataan diatas tampak jelas bahwa pendidikan harus mampu membentuk atau menciptakan tenaga-tenaga yang dapat mengikuti dan melibatkan diri dalam proses perkembangan, karena pembangunan merupakan proses perkembangan, yaitu suatu proses perubahan yang meningkat dan dinamis. Ini berarti bahwa membangun hanya dapat dilaksanakan oleh manusia-manusia yang berjiwa pembangunan, yaitu manusia yang dapat menunjang pembangunan bangsa dalam arti luas, baik material, spriritual serta sosial budaya.

Sejarah pendidikan kita dapat menerapkan perkembangan pendidikan dan usaha-usaha perwujudannya sebagai suatu cita-cita bangsa dan negara, masyarakat atau masa dan memberikan ciri khas pelaksanaan pendidikannya.

Setiap tindakan pendidikan merupakan bagian dari suatu proses menuju kepada tujuan tertentu. Tujuan ini telah ditentukan oleh mssyarakat pada waktu dan tempat tertentu dengan latar belakang berbagai macam faktor seperti sejarah, tradisi, kebiasaan, sistem sosial, sistem ekonomi, politik dan kemauan bangsa.

Berdasarkan faktor-faktor ini UNESCO telah memberikan suatu tentang tujuan pendidikan pada umumnya dan untuk Indonesia sendiri tujuan itu telah ditetapkan dalam ketetapan MPR.

Pertama, UNESCO menggaris bawahi tujuan pendidikan sebagai "menuju Humanisme Ilmiah". Pendidikan bertujuan menjadikan orang semakin menjunjung tinggi nilai-nilai luhur manusia. Keluhuran manusia harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Maka humanisme ilmiah menolak ide tentang manusia yang bersifat subyektif dan abstrak semata. Manusia harus dipandang

sebagai makhluk konkrit yang hidup dalam ruang dan waktu dan harus diakui sebagai pribadi yang mempunyai martabat yang tidak boleh diobjekkan. Dalam kerangka ini maka tujuan sistem pendidikan adalah latihan dalam ilmu dan latihan dalam semangat ilmu.

Kedua, pendidikan harus mengarah kepada kreativitas. Artinya, pendidikan harus membuat orang menjadi kreatif. Pada dasarnya setiap individu memiliki potensi kreativitas dan potesi inilah yang ingin dijadikan aktual oleh pendidikan. Semangat kreatif, non konformist dan ingin tahu, menonjol dalam diri manusia muda. Mereka umumnya bersikap kritis terhadap nilai-nilai yang ada dan jika mereka menemukan bahwa nilai-nilai itu sudah ketinggalan jaman, maka mereka ingin merombaknya. Disini pendidikan berfungsi ganda, menyuburkan kreativitas, atau sebaliknya mematikan kreativitas.

Ketiga, tujuan pendidikan harus berorientasi kepada keterlibatan sosial. Pendidikan harus mempersiapkan orang untuk hidup berinteraksi dengan masyarakat secara bertanggung jawab. Dia tidak hanya hidup dan menyesuaikan diri dengan struktur-struktur sosial itu. Disini seorang individu merealisasikan dimensi-dimensi sosialnya lewat proses belajar berpartisipasi secara aktif lewat keterlibatan secara menyeluruh dalam lingkungan sosialnya. Dalam kerangka sosialitas pada umumnya ini, suatu misi pendidikan ialah menolong manusia muda melihat orang lain bukan sebagai abstraksi-abstraksi, melainkan sebagai makhluk konkrit dengan segala dimensi kehidupannya.

Keempat, tekanan terakhir yang digariskan UNESCO sebagai tujuan pendidikan adalah pembentukan manusia sempurna. Pendidikan bertugas untuk mengembangkan potensi-potensi individu semaksimal mungkin dalam batas-batas kemampuannya, sehingga terbentuk manusia yang pandai, terampil, jujur, yang tahu kadar kemampuannya, dan batas-batasnya, serta kerormatan diri.

Pembentukan manusia sempurna ini akan tercapai apabila dalam diri seseorang terjadi proses perpaduan yang harmonis dan integral antara dimensi-dimensi manusiawi seperti dimensi fisik, intelektual, emosional, dan etis. Proses ini berlangsung seumur hidup. Jadi konkritnya pada pokoknya pendidikan itu adalah humansisasi, karena itu mendidik berarti "memanusiakan manusia muda dengan cara memimpin pertumbuhannya sampai dapat berdikari, bersikap sendiri, bertanggung jawab dan berbuat sendiri".

Tuntutan masyarakat akan kebutuhan pendidikan membuat pendidikan terus berkembang sejalan dengan pembangunan nasional. Pendidikan menjadi kunci kemajuan dan keberhasilan dari suatu pembangunan sebuah negara. Agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan pendidikan maka di dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan nasional No.20 tahun 2003 terdapat jalur pendidikan yang

didalamnya terdapat pendidikan formal, Nonformal, dan informal. Pendidikan formal disebut pula sistem pendidikan sekolah. Pendidikan Nonformal dan informal disebut pula sistem pendidikan luar sekolah.

Untuk lebih membedakan ketiga jenis satuan pendidikan diatas maka harus ada kriteria yang lebih umum untuk dapat membedakan ketiganya. Oleh karena itu Coombs (1973) membedakan pengertian pendidikan sebagai berikut” Pendidikan formal adalah kegiatan yang sistematis, berstruktur, bertingkat, berjenjang, dimulai dengan sekolah dasar sampai dengan perguruan tinggi dan yang setaraf dengannya; termasuk didalamnya adalah kegiatan studi yang berorientasi akademis dan umum, program spesialisasi, dan latihan profesional yang dilaksanakan dalam waktu yang terus menerus”.

Masa sekolah bukan satu-satunya masa bagi setiap orang untuk belajar, namun kita menyadari bahwa sekolah adalah tempat dan saat yang sangat strategis bagi pemerintah dan masyarakat untuk membina seseorang dalam menghadapi masa depannya.

”Pendidikan informal adalah proses yang berlangsung sepanjang usia sehingga a setiap orang memperoleh nilai, sikap, pengetahuan, dan keterampilan yang bersumber dari pengalaman hidup sehari-hari, pengaruh lingkungan termasuk didalamnya adalah pengaruh kehidupan keluarga, hubungan dengan tetangga, lingkungan pekerjaan dan permainan, pasar, perpustakaan, dan media masa”

Walaupun demikian, pengaruhnya sangatlah besar dalam kehidupan seseorang, karena dalam kebanyakan masyarakat pendidikan informal berperan penting melalui keluarga, masyarakat, dan pengusaha. Pendidikan dalam keluarga adalah yang pertama dan utama bagi setiap manusia. Seseorang kebanyakan berada dalam rumah tangga dibandingkan dengantempat-tempat lainnya. Sampai umur tiga tahun seseorang akan selalu berada di rumah tangga.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma yakni mengenai asas-asas, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁶⁷ Secara lebih spesifik penelitian hukum ini merupakan proses untuk menemukan aturan

⁶⁷ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Hukum Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 34

hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶⁸ Isu hukum yang diangkat dalam disertasi ini, perlu penelitian hukum yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

Titik berat penelitian yuridis normatif, sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, terletak pada telaah hukum atau kajian hukum terhadap hukum positif, yang meliputi tiga lapisan keilmuan hukum, terdiri atas telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Pada tataran dogmatika hukum, pengkajiannya dilakukan terhadap identifikasi dalam hukum positif, khususnya Undang-Undang. Sedangkan pada tataran teori hukum dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan. Jenis penelitian disertasi ini, merupakan penelitian yuridis normatif yang mengkaji secara kritis dan komprehensif mengenai penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.7.2 Pendekatan Masalah

Untuk menjawab permasalahan penelitian ini, diperlukan metode pendekatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya.⁶⁹

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam suatu penelitian akan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*),⁷⁰ dan pendekatan filsafat (*philosophical approach*). Pendekatan ini, yakni pengumpulan fakta, klasifikasi hakekat permasalahan hukum, identifikasi dan pemilahan isu hukum yang relevan, serta penemuan hukum yang berkaitan dengan isu hukum.⁷¹

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan, karena yang akan diteliti adalah aturan hukum yang berkaitan dengan penelitian judul disertasi Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang guru dan dosen pasal 14 ayat 1. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pendekatan peraturan perundang-undangan ini merupakan pendekatan yang mengharuskan, mengkaji, maupun mempelajari konsistensi dan kesesuaian peraturan

⁶⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009, h.35.

⁶⁹ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", *Majalah YURIDIKA*, Volume No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Maret 2001, h. 93.

⁷⁰ Agus Yudha Hernoko, *Op.cit.*, h. 39.

⁷¹ Philipus M. Hadjon, "Paper", *Majalah YURIDIKA*, No. 6 Tahun IX, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, November-Desember 1994, hal. 15.

perundang-undangan yang satu dengan yang lain, terkait dengan permasalahan yang dirumuskan dalam disertasi ini.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), merupakan pendekatan penelitian, yang bertitik tolak pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan melihat pandangan dan doktrin tersebut, akan ditemukan pengertian-pengertian hukum, serta konsep-konsep hukum, sesuai dengan permasalahan atau materi muatan hukum yang akan diteliti. Dengan pendekatan konsep ini, diharapkan dapat membuat argumentasi hukum guna menjawab materi muatan hukum yang menjadi titik tolak penelitian.

Pendekatan historis(*historical approach*) dilakukan mengetahui latar belakang lahirnya peraturan perundang-undangan. Dengan mengetahui latar belakang sejarah dibuatnya peraturan perundang-undangan. Para penegak hukum akan memiliki interpretasi yang sama terhadap permasalahan hukum yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

Pendekatan filsafat (*philosophical approach*) dilakukan untuk mengkaji dari aspek ontologis (ajaran tentang hakekat), aksiologis (ajaran tentang nilai), epistemologis (ajaran tentang pengetahuan), dan teleologis (ajaran tentang tujuan).⁷² Penelitian ini mengkaji penutupan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari aspek ontologis (ajaran tentang hakekat), aksiologis (ajaran tentang nilai), epistemologis (ajaran tentang pengetahuan), dan teleologis (ajaran tentang tujuan).

Penelitian terhadap asas hukum merupakan suatu penelitian filosofis. Oleh karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum. Asas hukum membentuk isi norma hukum yang dirumuskan oleh pihak-pihak yang berwenang melakukan kegiatan tersebut. Tanpa asas hukum, maka norma hukum akan kehilangan kekuatan mengikatnya.⁷³

Untuk memahami hubungan antara ilmu hukum dengan hukum positif dalam hal ini adalah hukum tertulis, oleh karena menyangkut penelitian hukum normatif diperlukan suatu telaah terhadap unsur hukum atau *gegevensvan het recht*. Unsur-unsur hukum tersebut mencakup unsur ideal dan unsur riil. Unsur ideal tersebut mencakup hasrat sosial dan rasio manusia. Hasrat manusia tersebut menghasilkan asas-asas hukum (*rechtsbeginselen*), sedangkan unsur riil mencakup manusia, kebudayaan, dan lingkungan alam yang menghasilkan tata hukum.⁷⁴

⁷²Johny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Piublishing, Malang, 2005, h. 267.

⁷³Eikama Hommes, *Encyclopedia der Rechtwetenschappen Algemene Inleiding Tot de Rechtwetenschap*, dalam NJB 36/37, 1983, h. 59.

⁷⁴Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, h. 14.

Unsur ideal menghasilkan norma hukum melalui filsafat hukum dan *normwissenschaft*. Dalam hal ini, penelitian terhadap asas hukum mungkin bertitik tolak dari bidang-bidang tata hukum yang tertulis dan tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dulu terhadap norma-norma hukum yang dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan tertentu.⁷⁵ Penelitian ini dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan selanjutnya dirumuskan norma hukumnya dan barulah ditarik asasnya.

1.7.3 Sumber Bahan Hukum

Secara umum jenis bahan hukum yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian bahan hukum sekunder dan bahan hukum primer. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis bahan hukum sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum Primer, berupa peraturan per-Undang-undangan yaitu
 - a. Undang-Undang Dasar 1945,
 - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional,
 - c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional,
 - d. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru Dan Dosen,
 - e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standart Nasional Pendidikan,
 - f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar,
 - g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru,
 - h. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen,
 - i. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Guru Dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru Dan Dosen, Serta Tunjangan Kehormatan Profesor,
 - j. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan,
 - k. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan,

⁷⁵Saifudin Noorhadi, *Disertasi*, Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Malang, 2005, h. 63.

- 2) Bahan hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Berupa Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Guru dan Dosen.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Pengolahan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian disertasi ini, diawali dengan studi kepustakaan, yaitu inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, baik bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder. Kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait, selanjutnya bahan hukum tersebut disusun secara sistematis untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya. Bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, kemudian dikumpulkan dan dikelompokkan, untuk dipilih dan dipilah sesuai dengan karakter bahan hukum yang diperlukan; terutama yang ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas. Untuk bahan hukum yang kurang relevan, untuk sementara disisihkan, dan akan dipergunakan apabila bahan hukum tersebut diperlukan.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan terlebih dulu mengidentifikasi bahan hukum yang terkumpul, kemudian didiskripsikan, disistematisasikan dengan mendasarkan pada teori keilmuan hukum dan konsep-konsep ilmu hukum, prinsip atau asas hukum. Selanjutnya, analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian disertasi ini adalah diskriptif analisis, yaitu analisis yang mendasarkan atau bertumpu pada penalaran hukum (*legal reasoning*), intepretasi hukum (*legal intepretation*), dan argumentasi hukum (*legal argumentation*) secara runtut. Penggunaan analisis bahan hukum yang demikian, diharapkan dapat menjelaskan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian disertasi ini secara memuaskan.

1.8 Pertanggungjawaban Sistematika

Agar mendapatkan kejelasan dalam penelitian disertasi ini, maka dalam bagian ini akan memaparkan pertanggungjawaban sistematika pada disertasi ini.

Pendahuluan diletakkan pada Bab I, karena pada bab ini akan memberikan gambaran secara umum dari keseluruhan disertasi ini sehingga memudahkan bagi pembaca untuk mengetahui keseluruhan daripada disertasi ini yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, penjelasan judul, tujuan dan manfaat penelitian, metodologi penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Pada Bab II, karena pada bab ini diuraikan hakekat pendidik nonformal menurut hukum positif di Indonesia.

BAB III, karena pada bab ini diuraikan tentang konsep pendidik nonformal menurut sistem pendidikan nasional.

Pada Bab IV, penutup yang berisi kesimpulan dan saran, dimana ada kesimpulan hasil analisis dan jawaban atas permasalahan yang ada pada disertasi ini.