

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 ayat (1), yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan. Ketentuan tersebut diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menegaskan bahwa pendidikan diselenggarakan melalui tiga jalur yang saling melengkapi, yaitu pendidikan formal, nonformal, dan informal. Pendidikan nonformal berfungsi sebagai pengganti, penambah, sekaligus pelengkap pendidikan formal dalam mewujudkan pendidikan sepanjang hayat bagi masyarakat yang belum sepenuhnya terlayani oleh jalur formal.

Meskipun kerangka hukum tersebut telah menjamin hak pendidikan bagi seluruh warga negara, capaian pendidikan di Indonesia pada praktiknya masih menunjukkan ketimpangan antarwilayah. Data Badan Pusat Statistik (2025) mencatat rata-rata lama sekolah (RLS) penduduk Indonesia usia 25 tahun ke atas baru mencapai 9,07 tahun, atau setara dengan belum tuntasnya jenjang Sekolah Menengah Pertama. Angka tersebut menunjukkan bahwa secara nasional, pemerataan akses dan keberlanjutan pendidikan hingga jenjang menengah atas masih menjadi tantangan yang belum terselesaikan.

Kondisi serupa juga tampak di tingkat provinsi. Berdasarkan publikasi

Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2025, RLS Provinsi Jawa Timur tercatat sebesar 8,39 tahun, lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional. Capaian pendidikan antarkabupaten/kota di provinsi ini pun masih timpang, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1.1.

Tabel 1. 1Rata-Rata Lama Sekolah 5 Kabupaten/Kota Tertinggi dan Terendah di Jawa Timur Tahun 2025

No	Kabupaten/Kota	Rata-Rata Lama Sekolah Tahun 2025
1.	Kota Madiun	12.12 Tahun
2.	Kota Kediri	10.92 Tahun
3.	Kabupaten Gresik	10,43 Tahun
4.	Kota Surabaya	11,12 Tahun
5.	Kabupaten Sampang	5,19 Tahun (Terendah se-Jatim)

Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Timur Dalam Angka 2025; Databoks, 2026.

Data tersebut menunjukkan bahwa Kota Surabaya sesungguhnya berada pada posisi yang relatif baik, yaitu peringkat keempat RLS tertinggi se-Jawa Timur, dengan capaian 11,15 tahun pada tahun 2025 atau meningkat 0,26 tahun dibandingkan tahun sebelumnya (BPS, 2025; Databoks, 2026). Namun, capaian rata-rata tersebut belum sepenuhnya mencerminkan kondisi pemerataan pendidikan di tingkat kota, karena masih terdapat kelompok anak yang belum terlayani secara optimal oleh sistem pendidikan formal.

Hal ini terlihat dari data Kementerian Pendidikan tahun 2024 yang mencatat sebanyak 12.517 anak di Kota Surabaya berstatus putus sekolah (drop out) maupun lulus tidak melanjutkan pada jenjang SD hingga SMA sederajat. Angka tersebut menempatkan Surabaya pada peringkat kelima tertinggi se-Jawa Timur, setelah Kabupaten Malang, Kabupaten Jember, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Sampang (klikku.id, 2025). Anggota Dewan Pendidikan Jawa Timur bahkan

menyoroti bahwa persoalan utamanya bukan hanya ketersediaan layanan, melainkan lemahnya pendataan di tingkat bawah, sehingga program pendidikan kesetaraan seperti Kejar Paket di Sanggar Kegiatan Belajar (SKB) belum berjalan maksimal, sementara sebagian anak justru telah mengikuti pembelajaran pada lembaga nonformal berbasis masyarakat yang belum terdaftar dalam Data Pokok Pendidikan (klikku.id, 2025).

Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2025 turut mengungkap bahwa penyebab anak tidak bersekolah tidak semata soal ketersediaan fasilitas, tetapi juga faktor motivasi dan ekonomi keluarga: 21,78 persen menyatakan merasa pendidikan yang ditempuh sudah cukup, 20,35 persen terkendala biaya, dan 16,75 persen memilih bekerja. Kondisi ini menegaskan bahwa keberlanjutan pendidikan anak sangat dipengaruhi oleh dukungan lingkungan belajar di luar sekolah, tidak hanya oleh kebijakan formal semata.

Pemerintah Kota Surabaya sebenarnya telah menempuh berbagai langkah kebijakan untuk merespons persoalan tersebut, antara lain melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pemberian Bantuan Biaya Pendidikan bagi warga belajar di Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), yang kemudian diperbarui melalui program Kesetaraan Hadir untuk Warga Surabaya (KRISNA) pada tahun 2024. Namun sebagaimana disinggung sebelumnya, efektivitas program formal tersebut masih dibayangi persoalan koordinasi data dan keterbatasan jangkauan, sehingga peran aktor nonpemerintah, khususnya komunitas relawan pendidikan, menjadi semakin penting sebagai pelengkap layanan pendidikan nonformal di tingkat akar rumput (Rhodes, 1997; Dwiyanto, 2011).

Salah satu wilayah yang merepresentasikan persoalan tersebut adalah Kawasan Kenjeran, yang termasuk kecamatan dengan jumlah anak tidak sekolah cukup tinggi di Kota Surabaya (Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2025). Sebagai wilayah pesisir perkotaan, sebagian besar masyarakat Kenjeran bekerja di sektor informal dengan jam kerja tidak menentu, sehingga pendampingan belajar anak di rumah menjadi terbatas. Kondisi ini mendorong lahirnya inisiatif masyarakat berupa Komunitas Pelajar Mengajar Surabaya, yang menyelenggarakan kegiatan pendidikan nonformal di ruang belajar Taman Pelangi Kenjeran, meliputi bimbingan belajar, penguatan literasi dasar, dan pendampingan akademik bagi anak-anak usia PAUD hingga sekolah dasar.

Keberadaan komunitas ini menunjukkan peran aktor non-pemerintah dalam jejaring kebijakan (policy network) pendidikan di tingkat lokal (Rhodes, 1997). Komunitas tidak hanya berperan sebagai pelaksana kegiatan belajar, tetapi juga terlibat dalam perencanaan program, pengorganisasian relawan, serta pengelolaan ruang belajar bersama masyarakat sekitar. Peran tersebut menempatkan komunitas sebagai aktor penting dalam tata kelola pendidikan nonformal berbasis komunitas (Laila & Salahudin, 2022).

Praktik tata kelola yang melibatkan berbagai aktor tersebut sejalan dengan konsep collaborative governance. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan collaborative governance sebagai pengaturan ketika satu atau lebih lembaga publik melibatkan secara langsung pemangku kepentingan non-pemerintah dalam suatu proses kolektif yang bertujuan mencapai konsensus dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik. Keberhasilan kolaborasi tersebut dipengaruhi oleh empat unsur utama, yaitu kondisi awal (starting conditions), desain kelembagaan

(institutional design), kepemimpinan fasilitatif (facilitative leadership), dan proses kolaboratif (collaborative process) yang berlangsung secara berkelanjutan.

Namun demikian, praktik pendidikan nonformal berbasis komunitas pada umumnya masih berjalan atas dasar semangat sukarela tanpa didukung pembagian peran yang jelas, mekanisme koordinasi yang sistematis, maupun perencanaan program jangka panjang (Arsyad, 2024). Kondisi ini berpotensi memengaruhi keberlanjutan program serta kualitas layanan pendidikan nonformal yang diterima anak-anak, termasuk pada praktik pengelolaan ruang belajar yang dijalankan oleh Komunitas Pelajar Mengajar Surabaya di Taman Pelangi Kenjeran.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji peran pendidikan nonformal berbasis komunitas, di antaranya terkait efektivitas program PKBM dalam menanggulangi anak putus sekolah (Afrilianti & Khotami, 2024), efektivitas program Kejar Paket C (Anggraini, 2021), penguatan karakter dan literasi anak (Nisa dkk., 2024), serta kolaborasi antarjalur pendidikan (Hidayat & Nugroho, 2022). Namun, penelitian-penelitian tersebut secara umum masih berfokus pada efektivitas atau dampak program pendidikan nonformal, dan belum secara spesifik mengkaji bagaimana praktik tata kelola kolaboratif dijalankan dalam pengelolaan ruang belajar berbasis komunitas, khususnya pada konteks wilayah pesisir perkotaan seperti Kawasan Kenjeran, Surabaya.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji secara mendalam bagaimana proses collaborative governance berlangsung dalam pengelolaan ruang belajar pendidikan nonformal berbasis komunitas yang dijalankan oleh Komunitas Pelajar Mengajar Surabaya di Taman Pelangi Kenjeran. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk memahami secara mendalam dinamika interaksi antaraktor, sehingga diperoleh gambaran yang

komprehensif mengenai praktik tata kelola kolaboratif yang berjalan saat ini. Oleh karena itu, penelitian ini berjudul “Collaborative Governance dalam Pengelolaan Ruang Belajar di Taman Pelangi Kenjeran Surabaya”.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana proses collaborative governance dalam pengelolaan ruang belajar pendidikan nonformal berbasis komunitas di Kawasan Kenjeran Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk Untuk menganalisis dan mendeskripsikan praktik collaborative governance dalam pengelolaan ruang belajar pendidikan nonformal berbasis komunitas di Kawasan Kenjeran Surabaya

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada uraian tujuan penulisan di atas, peneliti mengidentifikasi adanya manfaat yang akan dicapai dari penelitian ini, diuraikan sebagai berikut :

A. Manfaat Teoritis

penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian tata kelola (governance) pelayanan publik di bidang pendidikan nonformal. Penelitian ini dapat memperkaya literatur akademik mengenai tata kelola pendidikan nonformal berbasis komunitas serta menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji peran aktor non-pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik pendidikan

B. Manfaat Praktis

1) Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti sebagai sarana untuk mengaplikasikan teori-teori administrasi publik, khususnya terkait konsep tata kelola (governance) dan pelayanan publik di bidang pendidikan nonformal. Selain itu, penelitian ini juga digunakan sebagai salah satu syarat akademik untuk memperoleh gelar Sarjana (S1) pada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

2) Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa timur

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan literatur akademik bagi civitas akademika, khususnya mahasiswa Program Studi Administrasi Publik. Penelitian ini juga dapat memperkaya kajian ilmiah di lingkungan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik terkait tata kelola pendidikan nonformal berbasis komunitas.

3) Bagi Instansi atau Komunitas

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah serta komunitas relawan pendidikan dalam upaya memperbaiki dan memperkuat tata kelola pendidikan nonformal berbasis komunitas di Kawasan Kenjeran Surabaya.