

# THE IMPLEMENTATION OF THE POLICY OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION NONFORMAL IN SUB-DISTRICT BANYUMANIK THE CITY OF SEMARANG

Oleh :

**Pandu Pradipta, Ida Hayu Dwimawanti, Aloysius Rengga \*)**

**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id> email : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## **ABSTRACT**

*Early childhood education is a series of effort systematically and programmed to doing coaching for birth year until six years old. through the provision of educational stimuli to help physical as well as spiritual growth in order for the child to have the readiness to enter further education. Early childhood education lane nonformal education : Play group, Children's Daycare, Similar Play Group, or any other form of equal. Play Group (KB) is one form of early childhood education in non-formal education channels at the same time conducting a welfare educational program for children aged 2 to 4 years. The target of Play Group is age of 2-4 years and children aged 4-6 years who can not be served TK (after a recommendation from the authorities). The period of early childhood is a golden age that will not be repeated, as it is the most important period in the formation of the basics of personality, thinking, intelligence, skills, and social skills. So that basic education for children should be as early as possible, not only at the age of 9 years of education, after most of the possible development of children's potential began to decrease. The study was designed and analyzed qualitatively deksriptif. The data was collected by way of literature study, observation and in-depth interviews with a number of informants.*

*This study describes and analyzes the implementation of the Non-formal Early Childhood Education in Banyumanik, Semarang. Learners, teachers, teacher competence, aspects of child development, and the infrastructure is in issue in the implementation of the Non-formal early childhood policies.*

*It can be concluded implementation of Early Childhood Education Policy in Banyumanik, Semarang still find problems. This can be seen from the discovery of some problems in qualifying teachers. there is still the persistence of the teachers do not have the competence to give guidance to children. still found that early childhood education has not met the standards of facilities and infrastructure in organizing early childhood education. Discovery of factors inhibiting such a limited number of officers to serve the early childhood units and less effective communication between the Department of Education with Early Childhood Unit. So it needs to be fixed.*

*Key Words : Early Childhood Education Nonformal, Education, Policy Implementation.*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kualitas pendidikan di suatu negara bisa menjadi alat ukur kemajuan negara tersebut. Karena pendidikan merupakan masalah utama dalam meningkatkan Sumber Daya Manusia. Apabila suatu Negara ingin maju, maka Sumber Daya Manusianya harus berkualitas, dan untuk menjadikan Sumber Daya Manusia di Indonesia berkualitas maka pendidikan di Negara ini juga harus baik. Oleh karena itu, pendidikan yang baik sudah menjadi salah satu tujuan Negara Indonesia, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa yang tercantum dalam UUD 1945.

Sekarang ini negara-negara berlomba untuk terus memperbaiki kualitas pendidikan mereka. Setiap negara mempunyai kewajiban mencerdaskan kehidupan bangsanya, tidak terkecuali di Indonesia. Pendidikan merupakan salah satu kunci penanggulangan kemiskinan dalam jangka menengah dan jangka panjang. Namun, sampai dengan saat ini masih banyak masyarakat yang memiliki keterbatasan akses untuk memperoleh pendidikan bermutu.

Pemerintah Indonesia dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 31 ayat (1) telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki secara optimal. Upaya untuk melaksanakan amanat tersebut Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang merupakan dasar hukum penyelenggaraan sistem pendidikan di Indonesia.

Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dinyatakan bahwa pendidikan

terdiri atas Pendidikan Anak Usia Dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi, yang keseluruhannya merupakan kesatuan yang sistemik. Artinya, pendidikan harus dimulai dari usia dini, yaitu Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD). Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) merupakan salah satu program prioritas pembangunan pendidikan nasional, yang diarahkan demi mewujudkan pendidikan yang berkeadilan, bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakat. Kebijakan tersebut bertumpu di atas prinsip: ketersediaan lembaga PAUD yang dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat, keterjangkauan layanan PAUD sesuai dengan kemampuan masyarakat, kualitas layanan PAUD dalam mendidik dan mengasuh anak usia 0-6 tahun, kesetaraan layanan PAUD untuk setiap kelompok masyarakat, dan kepastian setiap anggota masyarakat dalam memperoleh layanan PAUD.

Pendidikan Anak Usia Dini merupakan serangkaian upaya sistematis dan terprogram dalam melakukan pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan jasmani serta rohani agar anak memiliki kesiapan untuk memasuki pendidikan lebih lanjut. Secara garis besar, tujuan Pendidikan Anak Usia Dini adalah mengembangkan berbagai potensi anak sejak dini sebagai persiapan untuk hidup dan dapat menyesuaikan dengan lingkungannya. (Suyadi.2010:20)

Berdasarkan Pedoman Penyelenggaraan Program PAUDNI 2012 yang menjadi landasan operasional,

Pendidikan Anak Usia Dini terdiri dari beberapa jenis satuan PAUD yang dibedakan melalui jalur formal dan nonformal. Pendidikan Anak Usia Dini jalur formal : Taman Kanak-Kanak (TK), Raudhatul athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat. Taman Kanak-Kanak adalah salah satu bentuk satuan Pendidikan Anak Usia Dini pada jalur formal yang menyelenggarakan program pendidikan bagi anak usia empat tahun sampai enam tahun (4 – 6 tahun). Anak didik pada usia ini dibagi ke dalam dua kelompok belajar berdasarkan usia, yaitu kelompok A untuk anak usia 4 – 5 tahun, dan kelompok B anak didik usia 5 – 6 tahun.

Pendidikan Anak Usia Dini jalur pendidikan nonformal : Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), Satuan PAUD Sejenis (SPS) atau bentuk lainnya yang sederajat. Kelompok Bermain (KB) adalah salah satu bentuk PAUD pada jalur pendidikan nonformal yang menyelenggarakan program pendidikan sekaligus kesejahteraan bagi anak usia 2 sampai dengan 4 tahun. Sasaran KB adalah usia 2 – 4 tahun dan anak usia 4 – 6 tahun yang tidak dapat dilayani TK (setelah mendapat rekomendasi dari pihak yang berwenang).

Taman Penitipan Anak (TPA) adalah layanan pendidikan yang dilaksanakan pemerintah dan masyarakat bagi anak usia lahir – 6 tahun yang orang tuanya berkerja. Peserta didik pada TPA adalah anak usia lahir – 6 tahun.

Satuan PAUD Sejenis (SPS) merupakan layanan minimal yang hanya dilakukan 1 – 2 kali setiap minggu, atau merupakan layanan PAUD yang diintergrasikan dengan program layanan lain. Peserta didik pada SPS adalah 2 - 4 tahun.

Masa anak usia dini merupakan masa emas (*golden age*) yang tidak akan terulang,

karena merupakan masa paling penting dalam pembentukan dasar-dasar kepribadian, kemampuan berpikir, kecerdasan, keterampilan, dan kemampuan bersosialisasi. Sehingga pendidikan dasar bagi anak seharusnya sedini mungkin, tidak hanya di usia pendidikan 9 tahun, setelah sebagian besar kemungkinan pengembangan potensi anak mulai berkurang. Karena menurut Dr. Damanhuri Rosadi, masa *golden age* pada usia 0 – 6 tahun terjadi transformasi pada otak dan fisiknya. Anak usia sampai 4 tahun kapabilitas kecerdasan anak telah mencapai 50%, pada usia 8 tahun mencapai 80%, dan sisanya di atas usia 8 tahun. Oleh karena itu, jika pendidikan baru dilakukan pada usia 7 tahun atau sekolah dasar, fungsi otak yang sudah berkembang 80% tersebut akan terlambat pengembangannya. Jadi, sudah seharusnya pendidikan mulai diterapkan pada anak usia dini dalam masa perkembangan otaknya. Diharapkan nantinya dapat terwujud pendidikan Indonesia yang berkualitas karena Pendidikan Anak Usia Dini.

Kenyataannya Pendidikan Anak Usia Dini di Indonesia belum dapat dikatakan baik setidaknya jika dilihat dari Angka Partisipasi Kasar (APK). APK merupakan indikator paling sederhana untuk mengukur daya serap penduduk usia sekolah di masing-masing jenjang pendidikan. Menurut data dari Kementerian Pendidikan, APK PAUD pada tahun 2011 yaitu 31,28 % hanya naik 5% dari tahun 2010. Itu artinya hanya 31,28% atau sekitar 9.335.123 anak usia dini yang terserap PAUD dari jumlah 30.113.300 anak usia dini.

## **B. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang

menghambat dan mendorong implementasi Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang.

### C. Kerangka Teori

#### Teori George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan *Edwards III*, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni:

##### a. Komunikasi

Suatu proses dimana seseorang atau beberapa orang, kelompok, organisasi atau masyarakat dalam menciptakan dan menggunakan informasi agar terhubung dengan lingkungan dan orang lain. Diperlukan adanya komunikasi yang baik dari setiap implementor dalam mengimplementasikan kebijakan ini.

##### b. Sumberdaya

Suatu nilai potensi yang dimiliki oleh suatu materi atau unsur dalam kehidupan. Sumberdaya dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Tanpa adanya ketersediaan sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen.

##### c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

##### d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

### D. Metoda Penelitian

Bogdan dan Taylor (1975) (dalam Deddy Mulyana. 2003 : 145), "Metodologi adalah proses, prinsip dan prosedur yang kita gunakan untuk mendekati problem dan mencari jawaban." Menurut Soerjono Soekanto metoda penelitian adalah suatu metode cara kerja untuk dapat membantu obyek yang menjadi susunan, yang menjadi ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Metode adalah pedoman cara seseorang dimana mempelajari dan memahami lingkungan-lingkungan yang dipahami.

#### DI. Desain Penelitian

Penelitian yang berjalan sesuai dengan yang diharapkan perlu direncanakan secara cermat. Adanya pemilihan desain yang digunakan oleh peneliti, yang sebagaimana jenis penelitian terdiri dari dua macam, yaitu :

- a. Penelitian Deskriptif, yaitu penelitian yang memiliki tujuan untuk menggambarkan gejala sosial tertentu. Belum adanya hipotesis,

namun sudah terdapat analisa yang belum begitu mendalam.

- b. Penelitian Eksploratif, yaitu jenis penelitian yang berusaha untuk menggali atau menjajaki ada tidaknya dan ingin mengetahui secara lebih mendalam terhadap suatu masalah. Dalam pengertian lain, Arikunto (2002; 6) mengatakan penelitian eksploratif yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk menemukan sebab-musabab terjadinya sebuah fenomena.

Penelitian ini menggunakan metoda penelitian kualitatif bersifat deskriptif, dengan demikian data yang terkumpul adalah berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Apabila terdapat angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Penelitian deskriptif ini bertujuan untuk memperoleh gambaran secara rinci mengenai keadaan obyek dan subyek pengamatan. Data yang diperoleh meliputi transkrip *interview* (wawancara), catatan lapangan, dokumen pribadi, dan lain-lain (Sudarwan Danim. 2002; 51).

Metodologi kualitatif didasarkan atas pertimbangan yang bertujuan bukan untuk memahami realita tunggal, melainkan realita majemuk. Metode ini dinamakan metode *postpositivistik* karena berlandaskan pada filsafat *postpositivisme*. Metode ini juga disebut sebagai metode artistik, karena proses penelitian lebih bersifat seni (kurang terpolo), dan disebut sebagai metode *interpretive* karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan dilapangan. Metode ini sering disebut metode penelitian *naturalistic* karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah.

## **D2. Situs Penelitian**

Situs penelitian menetapkan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Fokus dari penelitian ini

adalah Implementasi Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal Di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang, sehingga lokus atau tempat/wilayah yang diambil adalah berdasarkan fokus penelitian di atas yakni Kecamatan Banyumanik Kota Semarang. Dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Kecamatan Banyumanik merupakan salah satu kecamatan di Kota Semarang yang memiliki jumlah satuan PAUD terbanyak
- b. Kecamatan Banyumanik memiliki PAUD percontohan dan PAUD terbaik di Kota Semarang.
- c. Ditemukannya permasalahan dalam Implementasi kebijakan Pendidikan Anak Usia Dini di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang
- d. Kota Semarang merupakan Ibu Kota dari Provinsi Jawa tengah. Semarang juga mempunyai 148754 anak usia dini dengan 19631 anak yang terlayani PAUD atau 38% capaian APK PAUD. Angka tersebut tentunya belum memuaskan untuk pelayanan di bidang PAUD.

## **D3. Subjek Penelitian**

Yang dimaksud subjek penelitian dalam hal ini adalah individu atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan apa yang ia ketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang diteliti. Atau dengan kata lain dapat disebut sebagai Informan. Informan adalah orang yang bisa dimanfaatkan untuk menunjang penelitian kualitatif ini sehingga informan dapat memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian.

Pemilihan informan dilakukan dengan cara *purposive*/bertujuan. Cara ini dilakukan karena informan yang dipilih sebelumnya, sudah ditentukan dan informan juga benar-benar mengetahui langsung fokus permasalahan yang akan diteliti. Berikut informan dalam penelitian ini:

1. Kepala Seksi PAUD di Dinas Pendidikan Kota Semarang.
2. Pengawas/Penilik PAUDNI UPTD Pendidikan Kecamatan Banyumanik
3. Kepala Sekolah/Guru Satuan Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal di Kecamatan Banyumaink Kota Semarang
  - a) Kelompok Bermain (KB)
  - b) Taman Penitipan Anak (TPA)
  - c) Satuan PAUD Sejenis (Pos PAUD)

Berkaitan dengan pengumpulan data melalui informan, peneliti menggunakan teknik *gaining rapport* yaitu peneliti memperkenalkan diri terlebih dahulu terhadap lokasi penelitian dan berkenalan dengan narasumber tersebut. Istilah rapor berarti hubungan yang ditandai oleh kesesuaian, kesepakatan, persetujuan atau kedekatan antara peneliti dan yang diteliti

### **D3. Jenis Data**

Dalam penelitian ini, digunakan metode penelitian kualitatif. Jenis data yang digunakan oleh peneliti yaitu dengan menggunakan teks/tulisan, kata-kata tertulis, tindakan-tindakan dan peristiwa-peristiwa dalam kehidupan sosial.

- a. Teks / tulisan  
Teks atau tulisan ini berupa angka yang mempunyai nilai nominal maupun rangkaian huruf yang dapat merepresentasikan yang sedang terjadi;
- b. Kata-kata tertulis  
Kata-kata tertulis merupakan serangkaian kalimat yang disusun dapat mewakili dan menggambarkan keadaan yang dialami;
- c. Tindakan dan peristiwa dalam kehidupan sosial  
Terkadang, data yang diperoleh dapat berupa situasi ataupun kondisi tempat dimana diadakan penelitian dimana terdapat banyak kegiatan atau tindakan yang dilakukan oleh

obyek penelitian dan terkadang suatu peristiwa yang terjadi bisa menjadi data.

### **D4. Sumber Data**

Pada penelitian tentang Pendidikan Anak Usia Dini di kota Semarang, menggunakan jenis data :

1. Data primer yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data-data yang diperoleh melalui pertanyaan-pertanyaan dari informan dalam wawancara dan observasi/pengamatan langsung.
2. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya, berupa laporan administrasi atau dokumen yang berkaitan dengan implementasi kebijakan Pendidikan Anak Usia Dini

### **D5. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian akan menggunakan teknik sebagai berikut (Karding, 2008) :

1. Observasi atau pengamatan  
Pengumpulan data penelitian ini akan dilakukan melalui kegiatan observasi atau pengamatan langsung terhadap obyek analisis untuk menggali aspek-aspek yang relevan dan penting sebagai dasar analisis dan interpretasi yang akan dilakukan. Pengamatan dilapangan ini bertujuan untuk menggali kemungkinan adanya informasi yang terlewatkan dari pedoman wawancara yang dilakukan dan berupaya memperkaya dimensi pengamatan dari fenomena analisis yang ada. Pengamatan ini juga mendeskripsikan atau menggambarkan implementasi kebijakan Pendidikan Anak Usia Dini dari faktor-faktor pendukung dan faktor penghambat bagi

implementasinya di lembaga Pendidikan.

## 2. Wawancara

Pengumpulan data selain observasi juga akan dilakukan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*).

Wawancara dimaksudkan untuk memperoleh data kualitatif serta beberapa keterangan atau informasi dari *informan* yang telah ditentukan. Wawancara dilakukan dengan berdasarkan pada *interview guide* yang telah dibuat sebelumnya. *Interview* juga dapat digunakan untuk mengumpulkan informasi yang tidak mungkin diperoleh melalui observasi.

## 3. Dokumentasi

Penggunaan dokumen dalam penelitian ini adalah dokumen resmi dari Lembaga/Organisasi yang telah melaksanakan Pendidikan Anak Usia Dini. Dokumen dimaksud mencakup surat-surat, data-data/informasi, catatan, foto-foto kegiatan, rekaman *tape recorder* dan lainnya yang relevan serta berkas laporan-laporan yang telah disusun berbagai pihak tentang obyek yang diteliti.

## 4. Studi Pustaka

Studi ini digunakan untuk memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari buku-buku, pendapat-pendapat para sarjana, dokumen-dokumen perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian.

### **D6. Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data penelitian merupakan proses mengidentifikasi data yang telah diolah. Teknik analisis dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan Teknik Analisis Domain, dimana peneliti ingin memperoleh gambaran umum tentang data tentang data untuk menjawab fokus penelitian. Adapun

dengan teknik analisis domain ini terdapat beberapa strategi yang digunakan, yaitu :

- a. Membaca naskah secara umum dan menyeluruh untuk memperoleh domain
- b. Menulis catatan atau *note writing*
- c. Mengidentifikasi konsep-konsep atau *discovery or identification of concepts*, dan
- d. Menggali batasan konsep dan mengembangkan dengan senyatanya yang terjadi.

Teknis analisis data penelitian, peneliti menggunakan pandangan fenomenologis, yaitu berusaha memahami arti dari peristiwa dalam kaitannya dengan pengalaman subjektif dari seseorang dalam memaknai suatu persoalan. Dalam analisis data ini terdiri dari dua alur kegiatan, yaitu :

### 1. Reduksi Data

Reduksi merupakan bagian dari analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data yang dalam penelitian ini menggunakan teknik “Triangulasi data”, yaitu teknik pemeriksaan data yang memanfaatkan data yang lain untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data yang tersedia sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

### 2. Penarikan Kesimpulan

Bagian terakhir dari analisis adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti mulai mencari arti benda-benda, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat dan proposisi.

### **D7. Kualitas Data (*Goodness Criteria*)**

Teknik untuk menguji keabsahan data yang digunakan adalah *teknik triangulasi*, yaitu teknik pemeriksadilan data untuk kepentingan pengecekan apakah proses dan hasil yang diperoleh sudah

dipahami secara benar oleh peneliti berdasarkan apa yang dimaksudkan oleh informan.

Cara yang dapat dilakukan antara lain:

2. Melakukan wawancara secara mendalam kepada informan;
3. Melakukan uji silang antara informasi yang diperoleh dari informan;
4. Mengkombinasikan data relevan hasil studi pustaka dengan hasil wawancara dengan informan; dan
5. Mengkonfirmasi hasil yang diperoleh kepada *informan* dan sumber-sumber lain

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

## **Implementasi Kebijakan Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang.**

### **1. Peserta Didik PAUD Nonformal**

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 58 tahun 2009, pendidikan anak usia dini untuk usia 0-6 tahun dengan layanan Kelompok Bermain (KB), Taman Pentipan Anak (TPA) dan Satuan PAUD Sejenis (SPS). Dengan pengelompokan usia 0 - < 2 tahun; 2 - < 4 tahun; 4 - < 6 tahun.

pelayanan PAUD Nonformal memberi layanan kepada anak usia dini 0-6 tahun. Dalam usia 0-6 tersebut terjadi pengelompokan usia sesuai dengan kebutuhan perkembangan anak, seperti di paud hidayatullah pengelompokan usia terjadi pada usia 1 – 2,5 tahun, di usia tersebut masih perlu banyak kegiatan pengasuhan untuk anak, namun usia 3 tahun ke atas lebih kepada bermain dan pembelajaran. Pembelajaran disini juga tetap dilaksanakan dengan cara bermain oleh pendidik PAUD.

### **2. Guru PAUD Nonformal**

Guru merupakan ujung tombak dalam pendidikan, karena guru berhadapan langsung dengan anak murid yang harus dididik untuk menjadi manusia yang lebih baik. Berkaitan dengan guru PAUD menurut Peraturan Menteri Pendidikan No. 16 Tahun 2007, pendidik pada pendidikan anak usia dini harus memiliki kualifikasi akademi minimum diploma empat (D-IV) atau sarjana (S1) di bidang pendidikan anak usia dini atau psikologi

masih ditemukannya guru yang belum memenuhi kualifikasi D-IV atau S1 dimasing-masing jenis PAUD. PAUD hidayatullah mereka belum memenuhi kualifikasi semua guru S1 karena PAUD mereka berjalan sudah lama, sehingga saat itu perekrutan guru belum minimal S1 hanya D1. Sementara Pos PAUD Anggrek hanya 1 guru yang sudah lulusan S1 tetapi belum memenuhi kualifikasi karena berlatar belakang pendidikan ekonomi. Pos PAUD ini berbasis masyarakat, beridirinya melalui masyarakat bukan dari lembaga atau yayasan dan pengajar disana masih banyak yang bersifat sukarela.

dapat disimpulkan bahwa jumlah guru dari ketiga PAUD di atas bisa dikatakan cukup bila melihat rasio perbandingan antara guru dengan anak usia dini yang dididiknya. Namun jumlah guru yang sudah cukup tersebut belum seluruhnya memenuhi kualifikasi guru paud. PAUD hidayatullah sebagai PAUD unggulan di Kota Semarang didukung oleh lembaganya untuk membiayai guru mereka agar mengambil kuliah S1. Sementara Al-Azhar mewajibkan guru mereka untuk bisa mengambil S1 PAUD dengan biaya pribadi dari guru mereka. Sementara PAUD yang berbasis masyarakat seperti Pos PAUD Anggrek hanya mengharapkan bantuan dari pemerintah dan komitmen sukarela mengajar dari masyarakat atau Ibu PKK. Jumlah anak usia dini yang terus bertambah



jumlahnya menjadi beban pemerintah untuk melayani dengan Pendidikan Anak Usia Dini, tetapi dengan jumlah PAUD yang juga ikut bertambah menjadi permintaan akan guru PAUD juga bertambah. Kondisi ini tidak sama dengan ketersediaan jumlah guru PAUD yang memenuhi kualifikasi D-IV atau S1. Jumlah guru PAUD berkualifikasi terbatas sehingga standar kualifikasi guru tersebut dilanggar demi terlayannya anak usia dini di PAUD. Belum banyak guru PAUD terkualifikasi yang tersedia dilandasi beberapa hal, terutama masalah kesejahteraan guru PAUD yang kurang diperhatikan. Hal ini diakui oleh beberapa guru di PAUD dan Kepala Seksi PAUD.

### **3. Kompetensi Guru PAUD**

Sebagai ujung tombak kegiatan pendidikan, guru harus memiliki beberapa kompetensi. Menurut peraturan menteri pendidikan no 58 tahun 2009 ada 4 standar kompetensi yang harus dimiliki guru PAUD. Kompetensi tersebut harus menjadi perhatian paud dalam menyelenggarakan pembelajaran. Paud berkewajiban mengembangkan beberapa aspek perkembangan anak tersebut.

Berdasarkan wawancara di atas dapat diketahui bahwa belum semua guru Paud memiliki kompetensi dalam penyelenggaraan pendidikan anak usia dini. Guru di Pos Paud Anggrek diisi oleh sukarela warga dan Ibu PKK yang tidak memiliki pengetahuan untuk mendidik. Bahkan untuk kegiatan di kelas Pos Paud mengikuti petunjuk pelaksanaan untuk Taman Kanak-kanak (TK), Pos Paud Anggrek tidak memahami bahwa kegiatan satuan paud dengan Taman Kanak-kanak (TK) adalah hal berbeda. Bahkan guru yang sudah sarjana belum tentu mempunyai kompetensi mengajar, karena latar belakang sarjananya bukanlah paud melainkan ilmu ekonomi.

Kompetensi guru menjadi faktor utama dalam proses pembelajaran Paud. Paud Hidayatullah dan Paud Al-azhar memahami akan hal ini, mereka mempunyai cara khusus untuk terus meningkatkan kemampuan guru mereka. Guru terlihat dekat dengan anak, ceria ketika bermain dengan anak, dan sabar menghadapi tingkah laku anak yang nangis atau nakal umumnya anak kecil seusia mereka. Guru yang berkompentensi memberi kesempatan anak untuk berkembang lebih baik. Kemampuan guru bisa dilihat juga dari raport yang menjadi evaluasi anak selama proses pendidikan. Ketika perkembangan anak dirasakan tidak bertambah, paud akan melihat sisi dari guru dalam pembelajaran sehingga raport ini selain bisa menjadi evaluasi anak didik bisa juga untuk evaluasi guru.

Berbeda dengan dua Paud Hidayatullah dan Paud Al-azhar, Pos Paud Anggrek yang berbasis masyarakat ini menyadari kekurangan kemampuan dari guru yang ada. Gurunya hanya berasal dari Ibu PKK dan sukarela warga. Dengan demikian proses pembelajaran untuk anak belum bisa maksimal. Diharapkan dari mengikuti diklat yang diadakan oleh dinas dapat memberikan pengetahuan tambahan dan perkembangan kemampuan dalam pemahaman kegiatan pembelajaran.

### **4. Aspek yang Dikembangkan PAUD**

dapat diketahui aspek tingkat perkembangan anak merupakan salah satu tujuan dari proses pembelajaran. Paud Hidayatullah karena berbasis agama, di sana ditambahkan aspek agama untuk memperkenalkan dan membantu anak tumbuh dengan perilaku agama yang baik. Begitu juga di Paud Al-azhar, aspek tingkat perkembangan anak seperti motorik, kognitif, bahasa, agama dan sosial menjadi dasar proses kegiatan pembelajaran. Bagaimana cara guru untuk

membantu aspek perkembangan itu akan menjadi perhatian khusus pihak lembaga. Sedikit berbeda dengan Paud Anggrek, beberapa kegiatan tidak selalu dilengkapi alat permainan edukatif karena keterbatasan yang ada, tetapi kegiatan untuk meningkatkan aspek perkembangan anak tetap dilakukan oleh para guru.

## 5. Sarana dan Prasarana PAUD

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa belum seluruh paud mempunyai sarana dan prasarana yang baik. Baik disini dapat diartikan memenuhi prinsip sarana dan prasarana sesuai peraturan menteri no 58 tahun 2009. Paud Hidayatullah dan Paud Al-azhar didukung oleh lembaga atau yayasan yang baik. Mereka mempunyai dana yang cukup untuk penyelenggaraan kegiatan mereka. Keduanya mempunyai sarana belajar dan bermain di dalam dan di luar ruangan. Di dalam ruangan diisi oleh alat permainan edukatif yang sesuai tingkat kebutuhan anak. Di luar ruangan terdapat kolam renang dan outbound untuk tempat bermain anak. Suasana di paud nampak nyaman dan bersih.

Berbeda dengan Pos Paud Anggrek, Paud ini hanya memiliki satu ruangan yang cukup besar. Sehingga seluruh kegiatan dicukupkan untuk melakukan kegiatan pembelajaran dan administratif. Tidak ada tempat bermain di luar ruangan. Alat permainan edukatif yang ada merupakan hasil pemberian dari bantuan dinas dapat paud sekitar yang sudah tidak terpakai lagi.

## **Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat implementasi kebijakan Pendidikan Anak Usia Dini Nonformal menurut teori George C. Edwards III**

### 1. Sumberdaya

Sumberdaya merupakan faktor penting dalam pelaksanaan implementasi kebijakan PAUD, sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya manusia dan juga sumber daya pendukung. Dalam pelaksanaannya dibutuhkan sumber daya manusia yang baik dan sumber daya pendukung yang mencukupi.

Berdasarkan penjelasan, dapat diketahui jumlah pelaksana di dinas hanya empat orang untuk membantu melayani jumlah satuan paud sekitar 1400 lembaga yang ada di kota Semarang. Sementara di UPTD sebagai Pengawas/Penilik merasa kekurangan. Dengan pekerjaan yang cukup banyak beliau hanya seorang diri yang menangani pendidikan nonformal.

Sementara dari segi kualitas Kepala Seksi PAUD Dinas Pendidikan Kota Semarang merasa sudah cukup puas dengan kinerja dinas pendidikan. Peneliti juga memperhatikan kualitas aparat pelaksana dengan latar belakang pendidikan yang dimiliki. Tingginya tingkat pendidikan formal memudahkan aparat pelaksana memahami suatu pekerjaan. Sementara diketahui masih ada paud yang belum mengerti dengan jelas kurikulum paud dan masih sedikitnya masyarakat yang memahami pentingnya pendidikan di masa anak usia dini peneliti merasa masih perlu ditingkatkan dari kuantitasnya.

### 2. Komunikasi

Dari hasil wawancara dapat diketahui bahwa sosialisasi kepada paud yang dilaksanakan sudah cukup baik. Dengan pertemuan gugus paud untuk sosialisasi yang dilakukan diharapkan informasi dapat diterima dengan baik oleh para pelaksana. Namun sosialisasi langsung terhadap masyarakat masih sangat kurang. Hal ini bisa dilihat dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) jumlah anak usia dini yang mengikuti paud masih rendah. Bahkan belum memenuhi

target dari dinas pendidikan. Sosialisasi tentang pentingnya pendidikan anak usia dini perlu dilaksanakan untuk meningkatkan jumlah APK.

### 3. Disposisi

Selain komunikasi dan sumberdaya, hal yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan PAUD adalah disposisi, yaitu bagaimana komitmendan respon pelaksana dalam menjalankan Peraturan Pemerintah no 58 tahun 2009.

Berdasarkan hasil lapangan mengenai respon dari aparat pelaksana, ternyata masih ada satuan paud yang mengeluh berkaitan dengan detail kebijakan peraturan menteri no 58 tahun 2009, yang dijelaskan oleh aparat. Mereka kurang mengetahui dengan jelas mengenai Peraturan tersebut seperti bagaimana seharusnya kegiatan di kelas untuk membantu tingkat perkembangan anak. Kurang mengetahui dengan jelas tentang permen ini bisa dikarenakan aparat pelaksana belum maksimal dalam pelaksanaan tugasnya dan aparat pelaksana kurang menguasai kebijakan tersebut.

### 4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Sehingga dapat disimpulkan seluruh aparat pelaksana baik dinas pendidikan, upgd, dan satuan paud mengaku telah melaksanakan kegiatan atau tugas mereka sesuai dengan prosedur operasi (SOP) yang ada.

Berdasarkan keseluruhan hasil wawancara dari para informan diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan anak usia dini di kecamatan Banyumanik kota Semarang masih menemui beberapa permasalahan. Hal ini terlihat dari banyaknya guru yang belum memenuhi kualifikasi dan terbatasnya guru yang tersedia. Belum semua paud memiliki sarana dan prasaran yang memenuhi syarat dan prinsip sarana prasarana paud yang baik. Permasalahan implementasi kebijakan pendidikan anak usia dini ini antara lain disebutkan oleh a). kurangnya sosialisai yang dilakukan aparat pelaksana kepada masyarakat b). Kurang rincinya informasi yang diberikan aparat pelaksana kepada satuan paud c). Jumlah dan kualitas aparat pelaksana baik operasional maupun administratif yang terbatas, d).pemahaman aparat pelaksana terhadap kebijakan paud.

## PENUTUP

### 1. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dibahas pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

#### A. Implementasi kebijakan pendidikan anak usia dini di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang masih memiliki permasalahan, dilihat dari:

- a. Dari 3 Paud yang menjadi lokasi penelitian, masih ditemukannya guru paud yang belum memenuhi kualifikasi D-IV atau S1, yaitu Paud Hidayatullah dan Pos Paud Anggrek.
- b. Masih ditemukannya guru paud yang belum memiliki kompetensi, seperti di Pos Paud Anggrek.
- c. Aspek tingkat perkembangan anak sudah mendapat perhatian yang utama dari satuan paud dalam proses kegiatan.

d. Masih ditemukannya paud yang belum memenuhi standar sarana dan prasarana dalam menyelenggarakan pendidikan anak usia dini.

## **B. Faktor-faktor Penghambat dan Pendukung implementasi kebijakan pendidikan anak usia dini di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang.**

### **B.1. Faktor Penghambat**

#### a. Sumberdaya

Aparat masih dirasakan kurang dari segi kuantitas dan kualitas. Jumlah aparat yang masih terbatas tidak sebanding dengan jumlah satuan paud yang harus dilayani.

#### b. Komunikasi

Kegiatan pertemuan gugus paud yang dilakukan satu bulan sekali menjadi bentuk komunikasi yang baik, tetapi masih ditemui paud yang belum memahami kurikulum paud dengan rinci. Sehingga bisa disimpulkan komunikasi yang dilakukan kurang efektif.

### **B.2. Faktor Pendukung**

#### a. Sumberdaya

Fasilitas yang dimiliki aparat sudah cukup baik, aparat pelaksana dilengkapi alat komputer di meja mereka. Alat transportasi juga disediakan apabila kebutuhan untuk mengharuskan aparat ke luar kantor.

#### b. Komunikasi

Perkumpulan rutin yang dilakukan dari aparat pelaksana dengan gugus-gugus paud merupakan bentuk komunikasi yang baik. Sehingga apabila ada keluhan atau saran pertemuan ini bisa menjadi media pembahasan

#### c. Disposisi

Komitmen aparat pelaksana terlihat dengan pertemuan rutin yang dilakukan, bantuan rutin yang dilakukan kepada satuan paud walaupun belum seluruhnya satuan paud bisa menerima bantuan tersebut. Respon dari aparat pelaksana juga baik, terlihat aparat pelaksana ramah dalam melayani masyarakat. Tidak mengeluh ketika mendapat tugas yang harus dilaksanakan.

#### d. Struktur Birokrasi

Dalam setiap melaksanakan tugas aparat pelaksana beracuan atau berlandaskan pada SOP yang ada.

## **2. SARAN**

Dari penelitian yang dilakukan ditemukan hambatan dalam implementasi kebijakan pendidikan anak usia dini. Berikut ini beberapa masukan dari peneliti:

- a. Dinas pendidikan khususnya seksi paud dan satuan paud harus tegas dengan tidak lagi menerima guru yang tidak memiliki kualifikasi guru paud sesuai peraturan. Karena dengan mengizinkan atau menerima guru paud yang tidak memenuhi kualifikasi itu akan menyulitkan pihak dinas yang akan menambah beban biaya untuk melakukan pelatihan dan pendidikan. Sementara untuk satuan paud menyulitkan untuk meningkatkan kualitas karena guru yang tidak berkualitas.
- b. Sumberdaya diperbaiki, untuk satuan paud harus memiliki program khusus untuk meningkatkan kompetensi guru. Bagi aparat pelaksana untuk meningkatkan kinerja perlu ditambah dari jumlah personil dengan menerima pegawai baru. Perlu adanya penambahan

pengetahuan bagi aparat pelaksana tidak hanya dengan rapat bersama tetapi perlu dilakukan seminar atau lain sebagainya.

- c. Perkumpulan gugus PAUD harus menjadi komunikasi yang efektif antara Dinas Pendidikan dengan Satuan PAUD. Tidak hanya dalam pemberian informasi secara lisan tetapi menjelaskan dengan teknis agar Satuan PAUD dapat memahami dengan baik.