

## PENDIDIKAN ANAK USIA DINI (1)

# Menghadapi Disparitas Akses Pendidikan Anak Usia Dini yang Bermutu

## Pendidikan Anak Usia Dini Sebagai Program Prioritas Global dalam Pendidikan

Salah satu target Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2030 melalui Deklarasi Incheon yang dilaksanakan pada 21 Mei 2015 dalam *World Education Forum* (WEF) tertuang dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 4.2 berbunyi:

*By 2030, ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education so that they are ready for primary education. The provision of at least one year of free and compulsory pre-primary education of good quality should also be encouraged<sup>1</sup>.*

Sejumlah studi neurosains menunjukkan bahwa perkembangan otak anak begitu cepat di usia awal kehidupannya. Namun, kapasitas otak dalam beradaptasi dengan lingkungannya berjalan semakin lambat seiring bertambahnya usia. Studi yang dilakukan OECD menunjukkan bahwa siswa yang menempuh pendidikan usia dini menunjukkan risiko mengulang kelas lebih rendah daripada teman-temannya<sup>2</sup>.

## Pendidikan Anak Usia Dini menjadi Investasi yang Berharga di Masa Depan

Pengalaman belajar anak di usia dini berkontribusi pada perkembangan belajar anak di kemudian hari. Jika mereka tertinggal pada masa-masa ini, kesempatan tidak didapat lagi. Mengejar ketertinggalan dalam belajar di jenjang pendidikan berikutnya membutuhkan dana yang lebih besar daripada di masa anak usia dini.

Sejumlah studi yang menunjukkan betapa berharganya optimalisasi kapasitas anak usia dini ini telah dilakukan dalam berbagai bidang, seperti pendidikan, kesehatan, bahkan ekonomi. Salah satu studi dalam bidang ekonomi menunjukkan bahwa investasi program pendidikan anak usia dini bisa mengembalikan nilai investasi dengan keuntungan 7 hingga 10 persen tiap tahunnya<sup>3</sup>. Dalam sejumlah studi ini ditemukan bahwa optimalisasi perkembangan anak di usia dini dapat meminimalkan risiko masalah kesehatan serta kriminalitas ketika anak mencapai usia dewasa. Berkat penelitiannya Heckman meraih penghargaan Nobel di bidang ekonomi.

<sup>1</sup>Incheon Declaration & Framework for Action

<sup>2</sup>[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>3</sup>[www.heckmanequation.org](http://www.heckmanequation.org)

### **Mengapa membicarakan pendidikan usia dini dalam perspektif investasi?**

Investasi menyandingkan biaya yang dikeluarkan dan keuntungan dalam periode waktu yang berbeda. Jadi, dengan berinvestasi untuk pendidikan anak usia dini, keuntungan apa yang bisa diperoleh di masa yang akan datang? Selain finansial, keuntungan jika bisa bersifat non-finansial, sejumlah ahli ekonomi seringkali membedakan keuntungan berinvestasi ini dalam dua berspektif utama:

- *Private returns*, merupakan keuntungan yang didapatkan individu secara personal. Sebagai contoh, dalam konteks pendidikan usia dini adalah dengan mendapatkan pendidikan dan kesehatan yang lebih baik.
- *Social returns* menggambarkan keuntungan yang didapatkan individu sekaligus berdampak pada lingkungan sosial secara umum, seperti kehidupan bermasyarakat yang lebih baik, penurunan angka kriminalitas, dll.

Sebuah studi jangka panjang (*longitudinal study*) dilakukan oleh *STAR project*<sup>4</sup> (*Student/Teacher Achievement Ratio*) di Amerika Serikat kepada 11,571 siswa tingkat PAUD sampai kelas 3 SD di 79 sekolah melalui sebuah eksperimen yang dilakukan selama 4 tahun (1985-1989). Data yang terekam selama eksperimen tersebut kemudian dianalisis untuk dilihat hubungannya dengan kesejahteraan anak di kemudian hari. Tujuh belas tahun kemudian (2006), 95% anak yang menjadi partisipan penelitian tersebut kembali berpartisipasi sebagai subjek penelitian.

Hasil studi menunjukkan bahwa partisipan yang menyelesaikan proses belajar di tingkat PAUD mendapatkan capaian lebih

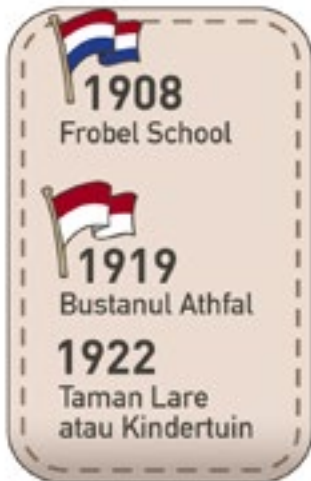
tinggi di tingkat sekolah dasar, partisipasi pendidikan di perguruan tinggi, kepemilikan rumah, peningkatan pendapatan (lebih besar \$132), hingga pernikahan.

Namun demikian mengikuti PAUD saja tidak cukup, kualitas pendidikan yang diikuti juga berkontribusi, antara lain kualitas kelas yang sehat, ukuran kelas yang ideal, dan pengajaran guru yang baik.

Tulisan ini akan memaparkan sejumlah perspektif terkait pendidikan anak usia dini berdasarkan hasil temuan sejumlah studi, kondisi saat ini, hambatan yang terjadi, serta benchmark dari beberapa negara lainnya.

<sup>4</sup>Chetty, dkk. (2010). How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR. [online]. dapat diakses di: [www.nber.org](http://www.nber.org)

# Sejarah Perkembangan PAUD di Indonesia



## 1908 > 1922

### Konsep PAUD mulai dikenalkan di Indonesia

Pada masa sebelum kemerdekaan, pemerintah Hindia Belanda membawa konsep pendidikan PAUD yang telah berkembang di Eropa<sup>1</sup>, bernama Frobel School. Pada saat itu, Frobel School hanya diperuntukkan bagi anak-anak keturunan Belanda, Eropa, dan bangsawan. Oleh karenanya, pada tahun 1919 Persatuan Wanita Aisyiyah mendirikan Bustanul Athfal, sebagai pendidikan setara TK di Indonesia yang pertama, dan pada 1922, Ki Hajar Dewantara membangun Taman Lare atau Taman Anak atau Kindertuin yang akhirnya berkembang menjadi Taman Indria.



## 1945 > 1998

### PAUD diakui keberadaannya sebagai bagian dari sistem pendidikan di Indonesia

Ditandai dengan berlakunya UU No. 4 tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, konsep pendidikan untuk anak usia dini diakui di Indonesia dan berkembanglah kurikulum untuk pendidikan anak usia dini.



## 2001 > 2004

### Model PAUD semakin berkembang di Indonesia

Pada tahun 2001, dibentuk Direktorat Pendidikan Anak Dini Usia (PADU) tingkat nasional yang mengemban mandat melakukan pembinaan satuan PAUD nonformal. Sejalan dengan hal tersebut, forum-forum, pendidikan guru PAUD, bahkan kebijakan terkait PAUD semakin berkembang.

<sup>1</sup> Konsep terkait PAUD pertama kali berkembang pada tahun 1840 di Jerman dengan nama kindergarten yang dikenalkan oleh Friedrich Wilhelm August Frobel, seorang pendidik dan ahli pedagogis berkebangsaan Jerman. Frobel School kemudian menyebar di dunia, termasuk di Indonesia melalui pemerintah Hindia-Belanda.



## 2005 > 2009

Profesi pendidik maupun tenaga kependidikan dalam PAUD mulai dikenalkan

Pada tahun 2005 berdiri organisasi profesi untuk tenaga kependidikan PAUD bernama HIMPAUDNI (Perhimpunan Pendidik dan Tenaga Kependidikan Anak Usia Dini). PAUD menjadi salah satu program prioritas dalam pembangunan pendidikan Indonesia pada tahun 2004-2009<sup>2</sup>. Hingga di penghujung 2009, lahir Permendiknas No. 58 Tahun 2009 tentang Standar PAUD baik formal maupun nonformal.

\*Selain HIMPAUDNI terdapat organisasi profesi PAUD sejenis diantaranya IGTKI (Ikatan Guru Taman Kanak-Kanak)



## 2010 > Sekarang

Regulasi kebijakan PAUD semakin berkembang

Ditandai dengan kebijakan penggabungan pembinaan PAUD formal dan PAUD nonformal di bawah Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Nonformal dan Informal (PAUDNI) melalui Peraturan Presiden No. 24 tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2010.

<sup>2</sup> Tertuang dalam RPJM Tahun 2004-2009 dan Renstra Depdiknas Tahun 2004-2009.



**TK (Taman Kanak-Kanak)/RA (Raudathul Atfal), atau sederajat**

menyelenggarakan program pendidikan bagi anak berusia 4 (empat) tahun sampai dengan 6 (enam) tahun dengan prioritas usia 5 (lima) dan 6 (enam) tahun.



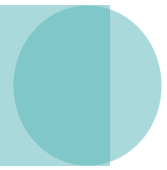
**TPA (Taman Penitipan Anak) dan bentuk lain yang sederajat,**

yang menggunakan program untuk anak usia:  
0 - <2 tahun,  
2 - <4 tahun,  
4 - ≤6 tahun  
dan Program Pengasuhan untuk anak usia 0 - ≤6 tahun.

**KB (Kelompok Bermain) dan bentuk lain yang sederajat,**

menggunakan program untuk anak usia:  
2 - <4 tahun  
dan 4 - ≤6 tahun.

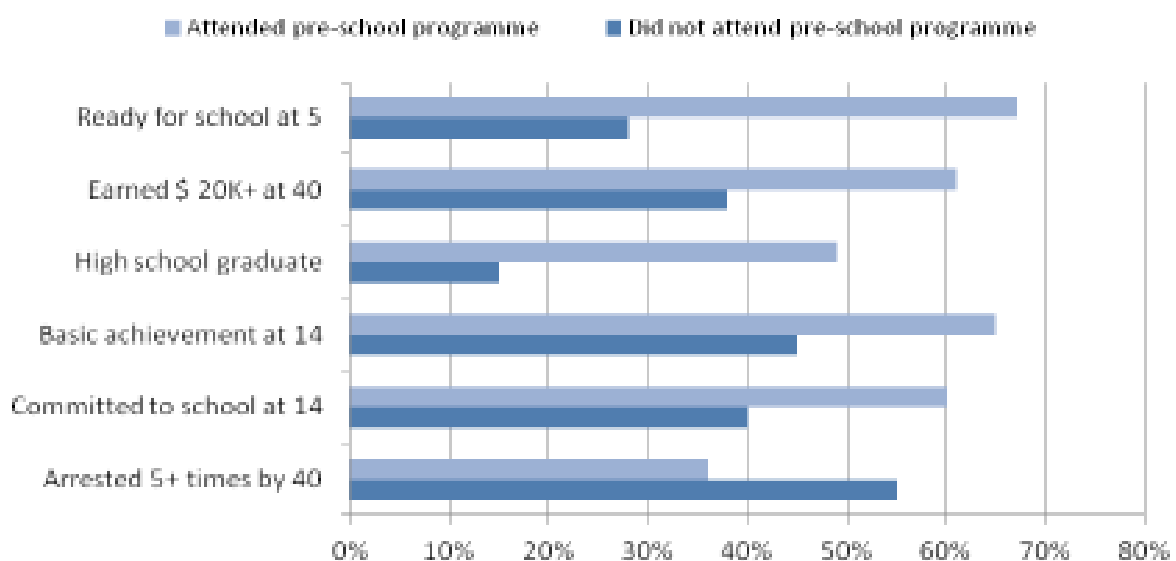
## Akses, Mutu, dan Kesenjangan dalam Perkembangan Pendidikan Anak Usia Dini



Dari tahun ke tahun, jumlah anak yang berpartisipasi dalam pendidikan anak usia dini di Indonesia terus bertambah, dari 27% pada tahun 2013 hingga 74% pada tahun 2017<sup>5</sup>, peningkatan angka partisipasi ini memang terus didorong pemerintah Indonesia, hingga pada tahun 2019 sebagai mana tertuang dalam RPJMN partisipasi anak dalam mengikuti pendidikan usia dini ini ditargetkan mencapai angka 77,23%<sup>6</sup>. Hal yang menjadi perhatian adalah masih tingginya kesenjangan antar daerah terutama daerah 3T, sebagai contoh APK PAUD di DIY Yogyakarta sebesar 98,32% sementara di Papua hanya 50,96%<sup>7</sup>.

Selain itu, kesenjangan yang terjadi karena faktor kemiskinan juga menjadi fokus perhatian, hanya 32% dari 20 persen

anak dari kelompok ekonomi rendah yang berpartisipasi dalam pendidikan anak usia dini<sup>8</sup>. Salah satu studi yang dilakukan Schweinhart (2005) menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan pada anak yang berasal dari keluarga miskin yang berpartisipasi dalam pendidikan anak usia dini dan tidak. Analisis yang dilakukan Schweinhart merupakan kelanjutan studi yang dilakukan pada tahun 1960-an kepada dua kelompok anak yang sama-sama berasal dari keluarga miskin, kelompok pertama adalah anak yang mengikuti PAUD sementara kelompok lain tidak mengikuti PAUD. Di usia 21 tahun, anak yang berasal dari kelompok pertama memiliki rerata penghasilan 7 dolar lebih tinggi daripada anak yang dulu tidak mengikuti PAUD, pada usia 40 tahun perbedaan rerata penghasilan terus meningkat hingga 16 dolar<sup>9</sup>.



<sup>5</sup>Badan Pusat Statistik, 2016/2017

<sup>6</sup>Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019

<sup>7</sup>Education Sector Review BAPPENAS, 2018

<sup>8</sup>Ibid

<sup>9</sup>Schweinhart, dkk. (2005), Lifetime effects: The High Scope Perry Preschool study through age 40. [Online]. Diakses di: [www.works.bepress.com](http://www.works.bepress.com)

Sejak tahun 2016, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mulai menyiapkan peta jalan atau *road map* wajib pendidikan usia dini 1 tahun pra-sekolah dasar sebagaimana mandat dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2030. Namun, tantangan dalam meningkatkan dan mempertahankan mutu sejalan dengan peningkatan akses ini menjadi hal yang lebih krusial. Jika kualitas tidak menjadi fokus perhatian, sejumlah manfaat pendidikan anak usia dini sebagaimana telah dipaparkan tidak akan tercapai bahkan menimbulkan risiko bagi anak. Studi yang dilakukan OECD (2006) menunjukkan bahwa siswa yang memiliki pengalaman belajar di PAUD dengan kualitas tinggi menunjukkan capaian literasi dan matematika yang lebih tinggi<sup>10</sup>. Kontribusi positif dari pendidikan anak usia dini yang bermutu ini bahkan ditemukan lebih kuat pada siswa dengan status ekonomi rendah.

Selain itu, Studi yang dilakukan Sammons dkk (dalam OECD, 2017) menunjukkan bahwa manfaat pendidikan anak usia dini tidak akan tercapai jika kualitas pembelajarannya tidak terjaga dengan baik hingga anak menginjak bangku sekolah dasar.

Sejumlah faktor yang menyertai proses pembelajaran anak di ruang kelas tidak bisa terlepas dalam menentukan mutu suatu layanan PAUD. Sebagai gambaran, 61% guru TK di Indonesia sudah memiliki kualifikasi akademik sebagaimana kualifikasi guru yang tertuang dalam Standar Pendidikan Nasional, yakni S1 atau lebih tinggi. Sementara, persentase guru PAUD non-formal (Kelompok Bermain/KB, Taman Penitipan Anak/TPA, Satuan Paud Sejenis/SPS) yang telah memiliki kualifikasi akademik S1 baru 27%<sup>11</sup>.

Namun begitu, kesenjangan kualifikasi guru ini terjadi di sejumlah daerah, sebagai contoh persentase guru TK yang telah memiliki kualifikasi akademik S1 di DKI Jakarta adalah sebesar 77% sementara di Maluku hanya 26%<sup>12</sup>.

Meningkatkan jumlah guru dengan kualifikasi akademik yang tinggi tentu saja membutuhkan biaya yang mahal dan belum tentu efektif jika tidak disertai kualitas pembekalan yang baik. Studi yang dilakukan ACDP (2014) menunjukkan di sebagian wilayah penelitiannya, guru PAUD yang menunjukkan kualitas pengajaran baik yang berdedikasi untuk siswanya tidak selalu yang memiliki gelar akademis<sup>13</sup>. Keterampilan pengasuhan seperti kelekatan dan penerimaan pada anak-anak, komitmen, serta dedikasi menjadi fondasi utama dalam melakukan pengajaran. Untuk itu, pelatihan serta penguatan sesama guru PAUD menjadi pengembangan berkelanjutan yang perlu didorong.

Selain itu, isu lain terkait mutu pendidikan untuk anak usia dini di Indonesia adalah adanya persepsi yang kuat bahwa PAUD menjadi wadah dalam mengajarkan anak membaca dan menghitung sebagai kesiapan masuk sekolah dasar. Dalam pendekatan teoritis, profisiensi atau kelancaran anak dalam membaca ini baru bisa tercapai ketika anak memasuki jenjang pendidikan kelas 2 atau 3 sekolah dasar<sup>14</sup>. Dalam Permendiknas RI No.58/2009, hal ini diatur dalam Standar Pendidikan Anak Usia Dini, salah satu poin dalam standar pencapaian perkembangan (kelompok 5 sampai 6 tahun) dalam penggunaan aksara kemampuan membaca yang diharapkan

<sup>10</sup>[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>11</sup>Education Sector Review BAPPENAS, 2018

<sup>12</sup>Ibid

<sup>13</sup>ACDP. (2014). Studi Strategi Pengembangan Anak Usia Dini. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI

<sup>14</sup>Salkind, N. J., & Rasmussen, K. (2008). Encyclopedia of Educational Psychology: SAGE Publications.

anak hanya sampai tingkat pengenalan huruf serta mengenal nama sendiri dengan membaca dan menuliskannya. Mendorong pemahaman orang tua, bahkan guru PAUD sendiri agar mengoptimalkan perkembangan anak terlebih dahulu daripada kelancaran membaca dan menghitung begitu penting. Selain itu, advokasi perlu dilakukan untuk mendorong kesesuaian pengaturan (*alignment*) antara layanan pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar.

Sejumlah negara menaruh perhatian besar pada masa perpindahan dari pendidikan usia dini menuju pendidikan dasar ini, mereka menegaskan arah kebijakannya untuk memfasilitasi masa perpindahan ini agar anak bisa beradaptasi dengan perubahan ketika duduk di bangku sekolah dasar. Hal ini melibatkan kolaborasi yang konkret antara layanan pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar. Bahkan, sejumlah negara seperti Italia, Swedia, atau Inggris mengintegrasikan kurikulum pendidikan anak usia dini dengan pendidikan dasar<sup>15</sup>.

Intervensi terkait perpindahan jenjang sekolah yang berfokus pada anak ini tidak hanya berhenti pada pengembangan

kurikulum, namun juga mencakup pendidikan kepada orangtua, untuk mendorong pemahaman pedagogis yang berkelanjutan.

Secara umum, sejumlah aspek yang mengindikasikan gambaran mutu yang diharapkan dari pendidikan anak usia ini telah diatur dalam Standar Nasional Pendidikan, namun bagaimana relevansi, regulasi, serta pelaksanaan konkritnya memerlukan kerjasama dan komitmen dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk pelayanan pendidikan sekolah dasar.

Meskipun penetapan standar minimum dapat berkontribusi dalam mengembangkan pelayanan PAUD yang bermutu, penetapan standar dalam semua aspek mutu tidak selalu diperlukan. Sebagai contoh, Swedia sebagai negara dengan pelayanan pendidikan usia dini bermutu tinggi yang tidak menetapkan standar minimum pada semua aspek mutu<sup>16</sup>. Hal yang begitu menjadi penting adalah memastikan bahwa fungsi manajemen dalam berbagai tingkatan baik nasional maupun daerah dalam meregulasi serta menterjemahkan standar minimum yang relevan dapat berjalan dengan optimal.

## Anggaran dan Model Pembiayaan Pendidikan Anak Usia Dini

Menurut studi World Bank (2017), anggaran yang disediakan pusat untuk pendidikan anak usia dini di Indonesia masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan tujuan pemerintah sendiri dalam mengembangkan pelayanan PAUD yang bermutu<sup>17</sup>. Rerata persentase anggaran yang telah digunakan pusat untuk pendidikan usia dini (2015-

-2017) adalah 0,4 persen. Membandingkan jumlah anggaran yang perlu dikeluarkan untuk pendidikan anak usia dini dengan sejumlah negara menjadi hal yang begitu kompleks, karena akan bergantung pada sistem pendidikan dan hal-hal spesifik lainnya seperti kebijakan yang menetapkan usia minimal masuk sekolah dasar di

<sup>15</sup> OECD. (2017). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Improving Quality of Spending in Indonesia 2017 Budget and Beyond, World Bank, 2017.

### Rerata Proporsi Anggaran dalam Bidang Pendidikan



setiap negara. Sebagai gambaran, rerata anggaran yang dihabiskan oleh sejumlah negara partisipan OECD adalah 0,7% dari total pendapatan per kapita. Tren proporsi anggaran yang dikeluarkan pusat oleh negara partisipan OECD mengalami kenaikan dari tahun 2002 hingga 2013 dari 6,4% di tahun 2002 meningkat hingga dua kali lipat hingga 13,1% pada tahun 2013<sup>18</sup>.

Total anggaran yang perlu disediakan pusat ini juga akan bergantung pada efektivitas model pembiayaan yang akan digunakan. Sebagai contoh Jepang merupakan salah satu negara partisipan OECD dengan anggaran pusat dikeluarkan untuk pendidikan anak usia dini lebih rendah daripada rerata negara partisipan OECD lainnya, begitu pun biaya yang berasal dari bantuan sektor swasta<sup>19</sup>. Hal ini bisa dipahami mengingat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Jepang tergolong tinggi sehingga potensi pelibatan masyarakat untuk berdaya mengembangkan PAUD yang bermutu lebih tinggi.

Di Indonesia sendiri, dari seluruh pelayanan PAUD yang ada 97% dikembangkan oleh masyarakat lokal, sektor privat, serta yayasan dengan 79% di antaranya bergantung pada

biaya yang dikeluarkan orangtua. Biaya yang dikeluarkan ini digunakan untuk kebutuhan operasional dengan komponen terbesar adalah gaji guru yakni sekitar Rp300.000,- per bulan<sup>20</sup>. Untuk itu, daerah perlu mendorong pelayanan PAUD berbasis masyarakat. Studi yang dilakukan ACDP (2014) menunjukkan bahwa dalam jangka waktu yang panjang PAUD yang berbasis masyarakat cenderung lebih berkelanjutan daripada PAUD yang didirikan atas dorongan kelembagaan yang sering menjadi terbengkalai setelah dana berhenti<sup>21</sup>.

Hal ini akan tercapai dengan optimal jika pembagian peran dan fokus perhatian yang efektif untuk masing-masing pemangku kepentingan baik pusat maupun daerah dalam meningkatkan akses dan mengembangkan pelayanan PAUD bermutu bisa tercapai.

*"Memberikan pelayanan pendidikan kepada anak di usia dini dapat membantu anak mengoptimalkan perkembangannya dan meningkatkan mobilitas sosialnya di kemudian hari, baik dalam jangka waktu pendek maupun panjang, pendidikan anak usia dini memberikan manfaat dari berbagai sisi baik individu, kelompok, bahkan sistem"*

<sup>18</sup> www.OECD.org

<sup>19</sup>OECD. (2017). Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care

<sup>20</sup>Education Sector Review BAPPENAS, 2018

<sup>21</sup>ACDP. (2014). Studi Strategi Pengembangan Anak Usia Dini. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI