ARTIKEL

KENDALA KORDINASI DALAM IMPLEMENTASI GUGUS TUGAS PAUD HI DI KABUPATEN KOTAWARINGIN TIMUR

Rismayulya[1], Bambang Shergi Laksmono[2]
[1,2]*Universitas Indonesia*
Email: rismayx.7@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini mengkaji koordinasi lintas sektor dalam implementasi Program Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif (PAUD HI) di Kabupaten Kotawaringin Timur. Meskipun telah diamanatkan melalui Perpres No. 60 Tahun 2013, Gugus Tugas PAUD HI di daerah tidak berjalan secara aktif sejak dibentuk. Penelitian ini bertujuan menganalisis tata kelola kolaboratif (collaborative governance) dan faktor-faktor penghambat implementasi program tersebut. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan analisis data interaktif melalui pengodean, kategorisasi, dan penyusunan taksonomi tematik. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan informan dari sejumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD), termasuk Bapperida, Dinas Pendidikan, dan Dinas Sosial, serta studi dokumen kebijakan daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa stagnasi Gugus Tugas PAUD HI disebabkan oleh ambiguitas regulasi dan penyempitan makna program menjadi urusan kelembagaan pendidikan, lemahnya kepemimpinan fasilitatif dan dominasi ego sektoral, terputusnya memori institusional akibat mutasi aparatur, serta marginalisasi anggaran karena prioritas pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan mandat pemerintah pusat. Temuan ini menunjukkan perlunya penguatan tata kelola kelembagaan melalui kejelasan pembagian peran, penyusunan petunjuk teknis dan SOP lintas sektor, serta penguatan komitmen kepemimpinan daerah untuk mendukung pelaksanaan PAUD HI secara terintegrasi.

Kata Kunci: *Koordinasi Lintas Sektor, Implementasi Kebijakan, PAUD Holistik-Integratif, Collaborative Governance, Tata Kelola Daerah.*

Abstract

This study examines cross-sectoral coordination in the implementation of the Holistic-Integrative Early Childhood Development (PAUD HI) program in East Kotawaringin Regency. Although mandated by Presidential Regulation No. 60 of 2013, the local PAUD HI Task Force has not been active since its establishment. This research aims to analyze the collaborative governance and the factors hindering the program's implementation. A descriptive qualitative approach was employed, utilizing interactive data analysis through coding, categorization, and the development of a thematic taxonomy. Data were collected via in-depth interviews with informants from various regional government agencies—including the Regional Development Planning, Research, and Innovation Agency (Bapperida), the Education Office, and the Social Affairs Office—as well as through an analysis of local policy documents. The findings indicate that the stagnation of the PAUD HI Task Force stems from regulatory ambiguity and a narrow interpretation of the program as solely an educational institutional matter; a lack of facilitative leadership coupled with the dominance of sectoral egos; a loss of institutional memory due to staff rotations; and budgetary marginalization, as resources are prioritized for meeting Minimum Service Standards (SPM) and mandates from the central government. These findings highlight the need to strengthen institutional governance by clarifying roles, developing cross-sectoral technical guidelines and standard

operating procedures (SOPs), and bolstering the commitment of local leadership to support the integrated implementation of the PAUD HI program.

***Keywords**: Cross-sectoral Coordination, Policy Implementation, Holistic-Integrative Early Childhood Education (PAUD), Collaborative Governance, Local Governance.*

A. PENDAHULUAN

Lebih dari 30 tahun berlalu sejak penelitian-penelitian membuktikan bahwa masa emas dalam perkembangan kehidupan manusia didominasi oleh masa di dalam kandungan dan tiga tahun setelah dilahirkan. Perkembangan otak secara cepat dan signifikan terstimulasi melalui berbagai pengalaman di masa kecil: aroma, sentuhan, suara, dan pengelihatan. Selama 3 tahun pertama ini juga manusia akan mengembangkan banyak sekali kemampuan adaptatif terhadap lingkungannya baik secara fisik maupun psikologis yang nantinya akan menjadi landasan bagaimana mereka akan beradaptasi terhadap berbagai kondisi di masa depan. Bahkan, berbagai pengalaman ini juga akan berpengaruh terhadap pertumbuh-kembangan manusia dan dampaknya akan bertahan sepanjang usia hingga dewasa dan menua, termasuk dalam hal kesehatan, kemampuan belajar dan produktivitas sampai kemampuan bersosial dan kesejahteraan emosional. Maka dari itu, intervensi berupa pengembangan anak usia dini dianggap sebagai sesuatu yang penting dan diperlukan keseriusan dalam pengelolaannya (WHO, 2018).

Penjelasan di atas baru menggambarkan masa emas 3 tahun pertama kehidupan sangat berpengaruh dengan masa depan manusia secara individual. Namun, sebenarnya dalam bingkai pemahaman yang lebih luas, intervensi pengembangan anak usia dini juga berdampak secara makro terhadap kemajuan dan kesejahteraan suatu negara. WHO menyatakan bahwa tanpa intervensi pengembangan pada usia dini, maka saat dewasa orang cenderung untuk mengalami ketimpangan pendapatan dengan rata-rata orang di sekitar mereka sehingga hal ini akan membuat mereka menjadi sulit untuk memperbaiki kehidupan mereka serta lebih kecil kemungkinan anak/keturunan mereka dapat keluar dari kondisi kemiskinan. Banyaknya individu-individu yang kemudian mengalami hal seperti ini akan membuat kemungkinan pendapatan negara menurun disebabkan kurangnya pendapatan per individu. Bahkan, studi menunjukkan bahwa negara yang tidak menempatkan investasi serius pada pengembangan anak usia dini cenderung lebih sedikit pengeluarannya di bidang kesehatan jangka pendek, namun meningkatkan risiko pengeluaran yang lebih besar di masa depan akibat keputusan tersebut (WHO, 2018).

WHO menyebutkan terdapat lima komponen dalam nurturing care, yaitu good health, adequate nutrition, responsive caregiving, security and safety, dan opportunities for early learning. Lima komponen ini dapat dikatakan sebagai "hak" yang harus didapatkan oleh anak usia dini. Lima komponen ini merupakan komponen-komponen tak terpisahkan yang harus dipenuhi sejak anak masih di dalam kandungan hingga akhirnya dapat tumbuh secara optimal dan memaksimalkan fungsi otak dan kemampuannya (WHO, 2018).

Kemudian WHO menjelaskan bahwa orang tua dan pengasuh membutuhkan negara untuk hadir melalui kebijakan publik demi bisa memberikan perawatan terbaik bagi anak-anaknya. Hal yang dikatakan sebagai kebijakan publik di suatu negara dalam konteks ini adalah berbagai perlindungan sosial, hak pekerja untuk berlibur, layanan kesehatan dan pendidikan, edukasi dan dukungan terhadap orang tua dan pengasuh, sampai layanan spesialis bagi anak yang menghadapi kesulitan dalam perkembangannya. Pada ringkasnya, kebijakan publik yang dimaksud oleh WHO dalam hal ini adalah kebijakan publik untuk mendukung terbentuknya lingkungan yang kondusif sehingga memungkinkan keluarga dan pengasuh untuk dapat memberikan perawatan yang penuh kasih sayang terhadap anak usia dini (WHO, 2018).

Indonesia sendiri sudah memiliki serentetan kebijakan yang berkaitan dengan anak usia dini, salah satunya adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2013 tentang Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif. Pertimbangan yang dicantumkan dalam Perpres ini disebutkan secara jelas "bahwa peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam pencapaian tumbuh kembang optimal sangat ditentukan oleh kualitas perkembangan anak selama periode usia dini yaitu sejak janin sampai anak berusia 6 (enam) tahun yang terlihat dari meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi, kecerdasan dan keceriaan, pematangan emosional dan spiritual, dan kesejahteraan anak". Pertimbangan tersebut selaras dengan apa yang dijelaskan oleh WHO tentang pentingnya kebijakan publik ikut terlibat dan peduli terhadap perkembangan anak usia dini (WHO, 2018). Hal ini menunjukkan bahwa negara bermaksud untuk turut hadir melalui kebijakan tersebut.

Namun, regulasi tidak berdiri hanya dengan tulisan di atas kertas. Setelah regulasi ditetapkan, regulasi masih harus menempuh jalan panjang implementasi untuk akhirnya sampai pada tahap memberikan dampak. George C Edwards III menyampaikan bahwa perumusan kebijakan dengan eksekusi di lapangan adalah dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Regulasi yang disusun dengan tujuan mulia tetap berisiko kandas jika tidak diimplementasikan dengan tepat. Begitu pula rencana implementasi yang sangat tertata tidak akan memberikan dampak yang diharapkan jika substansi kebijakannya tidak mampu menjawab akar permasalahan (Virdayanti et al., 2025).

Selain itu, Indonesia yang telah menganut konsep penyebaran kekuasaan melalui metode desentralisasi membuat implementasi kebijakan juga sangat memerlukan sikap dan kemampuan dari Pemerintah Daerah (Pemda). Bagian di dalam Pemda pun memiliki kompleksitasnya tersendiri. Hubungan antara Pemda dengan Pemerintah Pusat maupun hubungan antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di dalam Pemda itu sendiri membutuhkan kejelasan regulasi dan landasan untuk dapat beroperasi dengan baik. Michael Morfit menjelaskan bahwa kendala mendasar desentralisasi di Indonesia adalah ambiguitas dalam administrasi dan hukum yang terrefleksi melalui ketidakjelasan tugas pokok dan fungsi antar aktor yang terlibat, misalnya dalam hal ini adalah instansi atau dinas-dinas di daerah (Hasanudding, 2025).

Regulasi PAUD HI juga memandatkan kepada Pemda untuk melakukan tata kelola kolaboratif (collaborative governance) dan kolaborasi lintas sektor dengan memunculkan entitas bernama Gugus Tugas Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif (Gugus Tugas PAUD HI). Di dalam Perpres 60/2013 tentang PAUD HI, Gugus Tugas dijelaskan memiliki susunan keanggotaan yang terdiri atas Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat sebagai ketua, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai Wakil Ketua I, Menteri Dalam Negeri sebagai Wakil Ketua II, serta Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Menteri Agama, Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Sekretaris Kabinet, Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, sampai Kepala Badan Pusat Statistik sebagai anggota. Bahkan jika diperlukan, Gugus Tugas dapat membentuk Sub Gugus Tugas.

Namun, nyatanya tata kelola kolaboratif (collaborative governance) tidak berjalan begitu saja hanya dengan tertulisnya mandat di atas lembar regulasi. Tata kelola kolaboratif, menurut Ansell dan Gash merupakan model pengelolaan pemerintahan yang di dalamnya diupayakan pengambilan keputusan secara formal, berorientasi pada konsensus dan deliberatif. Tata kelola kolaboratif akan sangat terhambat jika bertemu dengan tantangan terbesarnya, yaitu silo mentality. Gillian Tett menjelaskan bahwa silo mentality atau ego sektoral menyebabkan berbagai pihak hanya memikirkan kepentingan sektornya masing-masing sehingga sulit untuk melihat bigger picture atau sesuatu yang seharusnya menjadi cita-cita bersama (Tett, 2015).

Maka dari itu, kebijakan tentang anak tidak selesai hanya dengan terbitnya Perpres 60/2013 tentang PAUD HI. Regulasi masih harus diimplementasikan dan proses implementasinya pun dikembalikan ke kekuasaan masing-masing daerah hingga nantinya memberikan dampak berupa kesejahteraan anak yang di kemudian hari membawa perubahan besar seperti berkurangnya kemiskinan dan sebagainya. Penelitian terkait bagaimana sebuah regulasi diimplementasikan menjadi bagian dari pembuktian apakah regulasi sudah menempuh proses menuju dampak yang sesungguhnya.

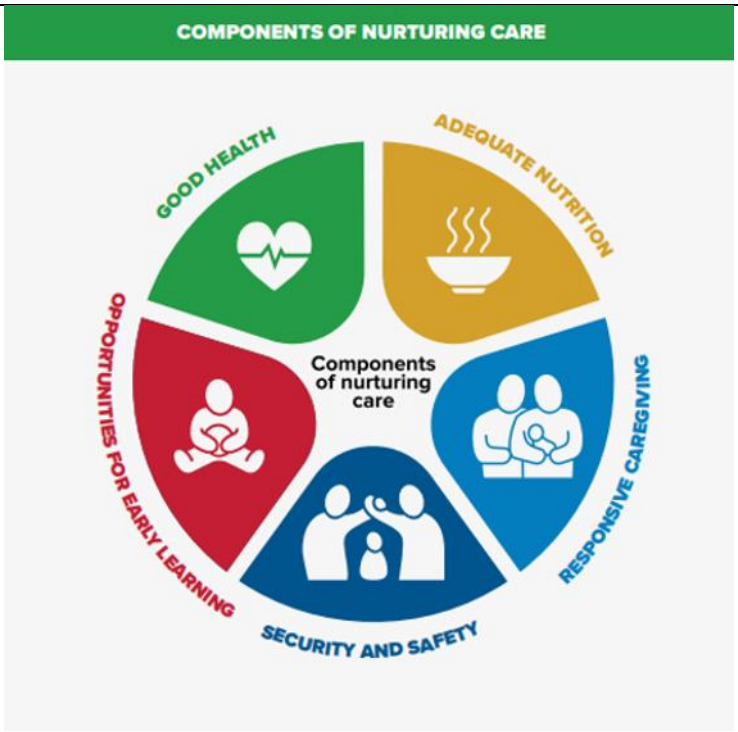
Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan realitas implementasi Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif (PAUD-HI) di Kabupaten Kotawaringin Timur, khususnya terkait kondisi pelaksanaannya serta tata kelola kolaboratif (collaborative governance) dan mekanisme kerja lintas sektor yang berlangsung dalam Gugus Tugas PAUD-HI.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Dasar PAUD HI sebagai Intervensi Kebijakan

Pengembangan anak usia dini merupakan bagian penting dari isu kesejahteraan anak yang perlu mendapat perhatian pemerintah karena manfaatnya bersifat investasi jangka panjang. World Health Organization (2018) menjelaskan bahwa masa kehamilan hingga tiga tahun pertama kehidupan merupakan periode penting bagi pembentukan fondasi perkembangan anak. Pada masa tersebut, otak mengalami perkembangan yang pesat melalui interaksi anak dengan lingkungan, terutama orang tua, keluarga, dan pengasuh. Stimulasi terhadap kemampuan belajar dan sosial sejak dini juga membantu anak membangun keterampilan baru yang berpengaruh terhadap kesehatan, pendidikan, pendapatan, hubungan personal, serta kehidupan sosial ketika dewasa. Sebaliknya, kurangnya intervensi pada periode tersebut dapat meningkatkan risiko permasalahan perkembangan dan menimbulkan beban pengeluaran yang lebih besar bagi negara pada masa mendatang.

WHO (2018) memandang pengembangan anak usia dini sebagai upaya lintas sektor yang membutuhkan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, mulai dari kementerian dan pemerintah daerah yang menangani kesehatan, nutrisi, pendidikan, perlindungan anak, dan perlindungan sosial hingga organisasi masyarakat sipil, mitra pembangunan, asosiasi profesional, lembaga akademik, serta para pengasuh. Kerangka kerja Nurturing Care for Early Childhood Development menekankan pentingnya keterpaduan peran para pihak dalam memastikan terpenuhinya kebutuhan perkembangan anak. WHO juga menetapkan bahwa kategori anak usia dini mencakup rentang usia 0–8 tahun, mulai dari masa dalam kandungan hingga usia sekolah awal. Dengan demikian, perhatian terhadap pengembangan anak usia dini tidak terbatas pada anak prasekolah, tetapi mencakup seluruh tahapan perkembangan dalam rentang usia tersebut.



Gambar 1. Components of Nurturing Care

Sumber: Nurturing Care Framework for Early Childhood Development (WHO, 2018)

WHO mengidentifikasi lima komponen utama dalam kerangka Nurturing Care yang menjadi hasil dari upaya pengasuh, orang tua, atau wali (caregivers) dalam mendukung perkembangan anak usia dini, yaitu:

a) Kesehatan yang baik (good health), mencakup pemantauan kondisi fisik dan emosional anak, pemberian kasih sayang, pemenuhan kebutuhan sehari-hari, penerapan kebersihan dan sanitasi, serta pemberian perawatan yang tepat ketika anak sakit (Suryaningsih et al., 2025).
b) Nutrisi yang tercukupi (adequate nutrition), meliputi pemenuhan gizi ibu selama kehamilan, pemberian ASI, makanan pendamping ASI dengan kandungan nutrisi yang memadai, serta pembiasaan mengonsumsi makanan keluarga yang sehat dan aman (Mansur et al., 2024).
c) Pengasuhan yang responsif (responsive caregiving), yaitu pola pengasuhan yang tanggap terhadap gerakan, suara, gestur, dan kemampuan verbal anak. Pengasuhan ini mendukung perlindungan, pembelajaran, serta pembentukan kepercayaan dan hubungan sosial (Ningsih et al., 2025).
d) Kesempatan belajar sejak dini (opportunities for early learning), menekankan bahwa proses belajar dimulai sejak anak berusia sangat muda melalui interaksi, seperti senyuman, kontak mata, berbicara, bernyanyi, meniru, dan permainan sederhana (Humaira & Hermoyo, 2026).
e) Keamanan dan keselamatan (security and safety), mencakup perlindungan anak dari benda berbahaya, lingkungan yang tidak aman, pengabaian, serta kekerasan fisik maupun emosional. Pengalaman traumatis akibat hukuman keras dapat menimbulkan stres berkepanjangan yang berpengaruh terhadap perilaku sosial, kepercayaan kepada orang dewasa, dan kecenderungan agresif terhadap teman sebaya (Putri, 2024).

Kebijakan Sosial dan Dinamika Pembangunan Lokal

Kebijakan publik merupakan pilihan atau tindakan pemerintah, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu dalam pengelolaan sumber daya publik. Suharto menjelaskan bahwa kebijakan dapat diwujudkan melalui dokumen administratif seperti peraturan perundang-undangan maupun sikap dan tindakan pemerintah. Salah satu bentuk kebijakan publik adalah kebijakan sosial, yaitu ketetapan pemerintah untuk merespons persoalan sosial dan memenuhi kebutuhan masyarakat melalui fungsi preventif, kuratif, dan pengembangan kesejahteraan. Sejalan dengan pandangan tersebut, Midgley menyatakan bahwa pembangunan sosial merupakan upaya mengintegrasikan tujuan ekonomi dan sosial agar pertumbuhan ekonomi dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Yasin et al., 2024).

Menurut Suharto, kebijakan sosial memiliki tiga bentuk manifestasi, yaitu peraturan perundang-undangan sebagai instrumen regulasi, program pelayanan sosial sebagai bentuk intervensi langsung, dan sistem perpajakan sebagai instrumen pemerataan pendapatan. Kebijakan ini terutama menyasar kelompok kurang beruntung (disadvantaged groups) dan kelompok rentan (vulnerable groups), termasuk anak usia dini yang membutuhkan perlindungan dan pelayanan untuk mendukung tumbuh kembangnya. Dalam hal ini, Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif (PAUD-HI) merupakan salah satu bentuk kebijakan sosial yang diwujudkan melalui Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2013. Pasal 8 mengamanatkan penyelenggaraan pelayanan PAUD-HI oleh pemerintah kabupaten/kota secara terintegrasi dan sinergis. Namun, regulasi tersebut belum menguraikan secara terperinci bentuk teknis pelayanan yang harus dilaksanakan pemerintah daerah (Hikmah & Yanto, 2026).

Kondisi tersebut berkaitan dengan penerapan desentralisasi, yaitu pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah agar pengelolaan pemerintahan dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik wilayah masing-masing. Hidayat membedakan desentralisasi menjadi perspektif politik dan administratif, yang masing-masing menekankan aspek pembagian kekuasaan serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun, pelimpahan kewenangan tidak selalu disertai kesiapan sumber daya dan kapasitas kelembagaan daerah. Rondinelli menunjukkan bahwa keterbatasan keuangan dan kelembagaan dapat menimbulkan kesenjangan antara besarnya mandat dan kemampuan daerah dalam melaksanakannya (Yusuf et al., 2024).

Hambatan lainnya berkaitan dengan relasi kekuasaan dan koordinasi birokrasi. King menjelaskan bahwa sistem kepegawaian pada masa Orde Baru menempatkan pemerintah pusat sebagai pihak yang menentukan jenjang kepangkatan dan jabatan PNS. Pola hierarkis tersebut berpotensi memengaruhi hubungan antarlembaga. Jati juga mengemukakan bahwa dominasi aktor tertentu atau local bossism dapat menyebabkan pihak lain cenderung mengikuti arahan aktor yang lebih berkuasa. Sementara itu, Morfit mengidentifikasi ketidakjelasan administratif dan hukum sebagai kendala desentralisasi di Indonesia. Kondisi ini dapat memunculkan tumpang tindih kewenangan (overlapping authority), konflik kepentingan, dan ketidakefektifan kebijakan (Wijayanti et al., 2026). Keterbatasan pendanaan daerah juga berpotensi menghambat pelaksanaan mandat pemerintah pusat. Dengan demikian, keberhasilan implementasi PAUD-HI tidak hanya bergantung pada pelimpahan kewenangan, tetapi juga pada kejelasan pembagian tugas, kapasitas sumber daya, pendanaan, dan koordinasi antarlembaga di tingkat daerah.

Teori Implementasi Kebijakan Publik

George C. Edwards III mendefinisikan implementasi sebagai sebuah tahap dari kerangka besar kebijakan yang ada di antara disahkannya undang-undang atau diumumkannya hukum yang telah ditetapkan dengan terdampaknya masyarakat oleh kebijakan tersebut, yaitu ketika hukum atau undang-undang diterapkan. Edwards III menegaskan bahwa perumusan kebijakan dan eksekusi di lapangan adalah dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan. Sebuah

regulasi yang disusun dengan tujuan yang sangat ideal tetap berisiko kandas tanpa adanya implementasi yang tepat. Begitu pula sebaliknya, implementasi yang sangat tertata tidak akan membawa dampak apa-apa jika substansi kebijakannya tidak mampu menjawab akar permasalahan (Susanto, 2023).

Edwards memberikan penjelasan bahwa pendekatan studi implementasi kebijakan publik yang ia kemukakan menekankan pada empat faktor penting, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor ini tidak bisa dipisahkan satu sama lain dan interaksi di antara keempat faktor ini menimbulkan kompleksitas yang hanya dapat dijelaskan jika membedah keempat faktor yang dimaksud secara simultan dan holistik (Rifaldy et al., 2024). Berikut ini adalah penjelasan dari setiap faktor yang dimaksud.

a) Komunikasi

Komunikasi menyangkut terkait proses pendelegasian informasi terkait pengimplementasian regulasi. Namun letak poin utamanya adalah terkait penerimaan informasi oleh pelaksana. Jika ada selisih paham atau konflik pendapat di antara pihak yang lebih tinggi atau lebih rendah, maka transmisi pesan dapat terhambat. Hal ini disebabkan bisa saja penerima pesan melakukan tebang pilih informasi secara disengaja ataupun tidak disengaja. Penolakan dan kesalahpahaman mudah terjadi jika pemberi kuasa dan pemangku kuasa tidak memiliki pemahaman yang selaras. Belum lagi, hierarki birokrasi yang biasanya memiliki banyak lapisan dapat membuat distorsi informasi kebijakan semakin parah. Terkadang juga birokrat menghindari dan mengabaikan hal yang sebenarnya sudah diproklamirkan dengan jelas karena mereka menghindari keharusan untuk bekerja keras (Putra, 2025).

b) Sumber Daya

Sumber daya menjadi faktor yang juga dapat mendukung atau menghambat proses implementasi. Sumber daya yang memadai dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan. Demikian jika sumber daya yang tersedia tidak memadai akan menghambat kelangsungan pelaksanaan sebuah kebijakan. Sumber daya sendiri mencakup beberapa aspek seperti staf, informasi, otoritas, dan fasilitas. Masing-masing aspek ini tidak dapat berdiri sendiri-sendiri melainkan saling berhubungan satu sama lain (Indah et al., 2024).

c) Disposisi

Sebelumnya telah dibahas bahwa otoritas dibutuhkan oleh pelaksana untuk dapat melaksanakan kebijakan dengan selayaknya sesuai harapan. Namun, proses disposisi pun dapat menjadi tantangan dalam melaksanakan kebijakan. Salah satu alasan terbesar disposisi dapat menjadi hambatan dalam melaksanakan kebijakan adalah adanya sifat parokialisme dalam tubuh pelaksana. Parokialisme adalah kondisi dimana pihak pelaksana memiliki kelekatan kuat dengan kelompok di dalam latar belakangnya entah itu yang berkaitan dengan ras, suku, agama, atau kelompok kepentingan lainnya. Kelekatan kuat ini kemudian membuat pihak pelaksana memiliki perbedaan pandangan dengan pemangku kekuasaan yang lebih tinggi sehingga ketika ada suatu kebijakan yang ingin diterapkan, mereka bisa jadi memiliki posisi dan pemikiran yang berbeda. Posisi dan pemikiran yang berbeda ini dapat menghambat proses implementasi, atau bahkan membuat implementasi bahkan sama sekali tidak dicoba untuk dilaksanakan (Gustama et al., 2025).

Tanpa disposisi, pelaksana tidak dapat melaksanakan kebijakan sebab disposisi lah yang menjadi landasan aktivitas dari para pelaksana. Lagipula, pemangku kekuasaan yang lebih tinggi juga tidak akan mampu mengelola secara mandiri seluruh tanggungjawab tanpa melibatkan pihak pemangku kekuasaan yang lebih rendah sampai ke tingkat pelaksana teknis. Namun demikian, di sisi lain disposisi juga dapat menjadi hambatan dan tantangan terhadap proses implementasi di lapangan. Maka dari itu, meskipun dapat menjadi hambatan, disposisi tetap harus dilakukan dan tidak dapat dihindari. Edwards menjelaskan bahwa untuk menghadapi masalah disposisi dalam implementasi kebijakan, terdapat dua hal yang harus diperhatikan, yaitu proses rekrutmen pelaksana dan insentif (Pitoi et al., 2024).

d) Struktur Birokrasi

Selain faktor komunikasi, sumber daya, dan disposisi, hal yang tidak kalah penting adalah struktur birokrasi. Faktor struktur birokrasi berbicara tentang dua hal besar yaitu Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi.

SOP dibutuhkan oleh organisasi, terutama organisasi yang memiliki kompleksitas dalam pekerjaan teknisnya. SOP membuat pengambilan keputusan menjadi lebih cepat dan konsisten. Tanpa SOP yang jelas, pengambilan keputusan menjadi lambat dan penyelesaian urusan menjadi tidak konsisten. Setiap pelaksana nantinya jadi memiliki tindakan dan keputusan yang mungkin berbeda tergantung pada pemikirannya masing-masing. Adanya SOP yang jelas dapat mengeliminir hal-hal seperti ini. Namun, SOP didesain untuk menghadapi kondisi berulang, sehingga keberadaan SOP juga harus diperhatikan agar tidak menghambat ketika menghadapi kondisi yang tidak biasa (Wijaya & Royta, 2024).

Fragmentasi organisasi membahas terkait penyebaran tanggungjawab terhadap sebuah kebijakan kepada beberapa unit organisasi. Fragmentasi organisasi ini dapat menjadi masalah sebab dalam dunia pemerintahan, fragmentasi organisasi sudah terlalu meluas. Dalam bukunya, Edwards mengutip ungkapan yang disampaikan oleh President Carter, “there are too many agencies, doing too many things, overlapping too often, coordinating too rarely, wasting too much money—and doing too little to solve real problems”. Edwards menambahkan, bahwa semakin banyak aktor dan organisasi yang terlibat dalam sebuah kebijakan dan semakin ‘interdependent’ keputusan yang harus diambil, maka semakin rendah probabilitas keberhasilan dari implementasi kebijakannya (Widaningsih et al., 2022).

Tata Kelola Kolaboratif (*Collaborative Governance*)

Tata kelola kolaboratif (collaborative governance) menurut Ansell dan Gash merupakan model pemerintahan yang melibatkan pemangku kepentingan non-negara secara langsung dalam proses pengambilan keputusan kolektif bersama institusi publik. Proses tersebut bersifat formal, deliberatif, dan berorientasi pada konsensus, khususnya dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik serta pengelolaan program dan aset publik. Konsep ini memiliki enam karakteristik utama, yaitu: (1) forum diinisiasi oleh institusi publik; (2) melibatkan aktor publik dan non-publik; (3) seluruh partisipan memiliki keterlibatan dalam pengambilan keputusan; (4) proses berlangsung melalui forum formal dan pertemuan kolektif; (5) keputusan diarahkan pada pencapaian kesepakatan; dan (6) kolaborasi berfokus pada kebijakan, program, atau aset publik. Dengan demikian, forum konsultasi atau focus group discussion (FGD) tidak serta-merta dapat dikategorikan sebagai tata kelola kolaboratif apabila tidak diarahkan pada pengambilan keputusan bersama terkait pengelolaan kepentingan publik (Fataruba et al., 2026).

Keberhasilan tata kelola kolaboratif membutuhkan kepemimpinan fasilitatif yang mampu membangun kepercayaan, memperjelas aturan, mendorong dialog, dan mengidentifikasi keuntungan bersama. Dengan mengacu pada pandangan Chrislip dan Larson, menjelaskan bahwa pemimpin kolaboratif berperan sebagai pengelola proses yang memberikan dukungan dan menjaga keterlibatan seluruh pemangku kepentingan, bukan sebagai pengambil keputusan tunggal yang mendominasi forum. Bahkan, kepemimpinan dapat dijalankan oleh beberapa aktor, baik secara formal maupun informal, selama mampu memberikan ruang partisipasi yang setara bagi seluruh pihak (Saputra et al., 2026).

Kepemimpinan fasilitatif semakin diperlukan ketika terdapat ketimpangan distribusi kekuasaan dan sumber daya, rendahnya insentif untuk berpartisipasi, maupun konflik antarpemangku kepentingan. Dalam kondisi tersebut, pemimpin organik yang memperoleh kepercayaan dari lingkungan organisasi lokal diperlukan untuk menjaga keseimbangan hubungan dan mencegah partisipan menjadi pasif atau menarik diri. Proses kolaborasi sendiri membutuhkan pertemuan tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen bersama, kesamaan pemahaman, serta pencapaian hasil awal. Seluruh proses tersebut memerlukan waktu

dan hubungan antarlembaga yang kuat. Tanpa kepemimpinan yang mampu mengelola ketimpangan dan menjaga keterlibatan para pihak, tata kelola kolaboratif berisiko tidak mencapai tujuan yang diharapkan (Fitri et al., 2025).

C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif untuk memahami dan menggambarkan implementasi kebijakan Pengembangan Anak Usia Dini Holistik-Integratif (PAUD-HI) di Kabupaten Kotawaringin Timur. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman mendalam mengenai proses koordinasi lintas sektor, hubungan antaraktor, serta tantangan pelaksanaan kebijakan melalui pengumpulan dan interpretasi data empiris (Neuman, 2013). Penelitian ini berfokus pada penggambaran kondisi implementasi PAUD-HI, baik berdasarkan kebijakan formal seperti Peraturan Bupati Nomor 55 Tahun 2022 maupun pelaksanaan program yang melibatkan berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumen untuk memperoleh informasi menyeluruh mengenai implementasi kebijakan PAUD-HI di Kabupaten Kotawaringin Timur.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Profil Kelembagaan dan Aktor yang Terlibat dalam Program PAUD HI

Pembahasan terkait implementasi kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pembahasan kapasitas dan peran dari masing-masing instansi sebagai aktor yang terlibat di dalam kebijakan itu sendiri. Bagian ini akan menguraikan profil kelembagaan, struktur internal, serta batasan dan wewenang dari tiap-tiap instansi pemerintah sampai mitra non-struktural yang terlibat sehingga dapat menjadi pondasi awal dalam memahami bagaimana proses terjadinya implementasi kebijakan yang melibatkan aktor lintas sektor.

a) Profil Kelembagaan Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah (Bapperida) Kabupaten Kotawaringin Timur

Bapperida Kabupaten Kotawaringin Timur memiliki posisi strategis dalam perencanaan dan koordinasi pembangunan daerah, termasuk program PAUD Holistik-Integratif (PAUD-HI). Urusan tersebut berada di bawah Bidang Pemerintahan, Pembangunan Manusia, Perekonomian dan Sumber Daya Alam (P2MPSDA), yang berperan mengakomodasi usulan program dari berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD), seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Dinas Sosial. Namun, kapasitas Bapperida terbatas pada perencanaan dan fasilitasi administratif, sedangkan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program menjadi kewenangan bidang lain di internal instansi tersebut.

Penyusunan program lintas sektor umumnya berawal dari usulan masing-masing OPD yang selanjutnya dikoordinasikan melalui rapat dan proses penyusunan regulasi. Perencanaan anggaran dilakukan secara berjenjang melalui dokumen perencanaan daerah hingga pembahasan bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Dalam proses tersebut, Bapperida tidak memiliki kewenangan tunggal untuk menentukan prioritas maupun menyetujui anggaran karena keputusan dibahas bersama BPKAD dan instansi terkait lainnya. Dengan demikian, kapasitas Bapperida dalam mendukung PAUD-HI terutama terletak pada fungsi perencanaan dan koordinasi, sedangkan keberlanjutan program turut bergantung pada inisiatif OPD teknis serta kesepakatan penganggaran di tingkat daerah.

b) Profil Kelembagaan Dinas Pendidikan (Disdik) Kabupaten Kotawaringin Timur

Dinas Pendidikan Kabupaten Kotawaringin Timur merupakan instansi teknis yang berperan dalam pembinaan layanan pendidikan anak usia dini melalui Bidang Pembinaan PAUD dan Pendidikan Non-Formal (PNF). Bidang ini memiliki dua seksi, yaitu Seksi Kurikulum serta Seksi Peserta Didik dan Pengembangan Karakter. Ruang lingkup tugasnya

berfokus pada pembinaan lembaga pendidikan seperti Taman Kanak-Kanak (TK), Kelompok Bermain (KB), Tempat Penitipan Anak (TPA), dan Satuan PAUD Sejenis (SPS). Dengan demikian, perhatian kelembagaan Disdik lebih terarah pada layanan pendidikan formal dan nonformal, belum mencakup seluruh aspek pemenuhan kebutuhan anak usia dini sebagaimana mandat PAUD-HI. Dari sisi kapasitas operasional, Disdik juga menghadapi beban administratif yang cukup besar, khususnya verifikasi data Anak Tidak Sekolah (ATS). Berdasarkan keterangan informan, terdapat sekitar 5.000 data yang perlu diverifikasi secara manual sehingga membutuhkan koordinasi dengan instansi lain, seperti Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) serta Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kapasitas tenaga dan waktu Disdik turut terserap untuk menyelesaikan kewajiban administratif sektor pendidikan, sehingga berpotensi membatasi keterlibatannya dalam koordinasi lintas sektor PAUD-HI.

c) Profil Kelembagaan Dinas Sosial (Dinsos) Kabupaten Kotawaringin Timur

Dinas Sosial Kabupaten Kotawaringin Timur memiliki peran dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial melalui tiga bidang utama, yaitu Rehabilitasi Sosial, Perlindungan dan Jaminan Sosial, serta Pemberdayaan Sosial. Urusan yang berkaitan dengan anak secara khusus ditangani oleh Bidang Rehabilitasi Sosial, dengan fokus pada pelayanan terhadap anak yang termasuk kategori Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), seperti anak berhadapan dengan hukum, anak terlantar, dan anak yang mengalami pengasuhan tidak layak. Dengan demikian, cakupan pelayanan Dinsos lebih berorientasi pada penanganan anak yang mengalami permasalahan sosial daripada pelayanan perkembangan anak secara umum.

Dari sisi operasional, penanganan kasus umumnya dilakukan berdasarkan laporan dari kepolisian, masyarakat, atau pihak terkait, meskipun kasus mendesak dapat langsung diprioritaskan untuk memperoleh intervensi. Pola kerja tersebut menunjukkan bahwa kapasitas Dinsos lebih terarah pada pelayanan rehabilitatif dan penanganan kasus individual. Kondisi ini turut memengaruhi posisinya dalam pelaksanaan PAUD-HI, terutama karena mandat pengembangan anak usia dini membutuhkan keterlibatan yang lebih luas, termasuk dalam upaya pencegahan dan pemenuhan kebutuhan anak secara menyeluruh.

d) Profil Mitra Non-Struktural Bunda PAUD Kabupaten Kotawaringin Timur

Bunda PAUD merupakan mitra non-struktural dalam penyelenggaraan PAUD Holistik-Integratif (PAUD-HI) yang memiliki kekuatan pada pengaruh ketokohan dan akses sosial-politik kepada kepala daerah. Berbeda dari OPD yang menjalankan kewenangan berdasarkan struktur birokrasi formal, Bunda PAUD berperan sebagai penghubung informal untuk mendorong perhatian pimpinan daerah terhadap persoalan PAUD-HI, terutama ketika usulan program atau anggaran menghadapi hambatan dalam mekanisme birokrasi. Kedudukannya disusun secara berjenjang dari tingkat nasional hingga desa dan umumnya dijabat oleh istri kepala pemerintahan di setiap tingkatan, dengan mekanisme penggantian apabila pejabat terkait tidak memiliki istri atau merupakan perempuan.

Pelaksanaan tugas Bunda PAUD didukung oleh Kelompok Kerja (Pokja) Bunda PAUD yang memiliki keanggotaan lebih fleksibel dan melibatkan perwakilan berbagai instansi. Di Kabupaten Kotawaringin Timur, Pokja tersebut diketuai oleh pejabat Dinas Pendidikan dan melibatkan unsur lintas sektor, termasuk Dinas Kesehatan dan Dukcapil. Komposisi ini menunjukkan bahwa Pokja Bunda PAUD tidak hanya berfungsi sebagai pendukung kegiatan Bunda PAUD, tetapi juga menjadi ruang koordinasi praktis antarinstansi. Keberadaan Pokja dengan pola kerja lintas sektor tersebut menjadi penting karena secara de facto membentuk jalur koordinasi alternatif di luar Gugus Tugas PAUD-HI formal. Dengan demikian, kapasitas Bunda PAUD terletak pada akses politik dan kemampuan menghubungkan aktor lintas sektor, sedangkan pelaksanaan teknisnya bergantung pada keterlibatan anggota Pokja dari instansi terkait.

Desain Kelembagaan dan Ambiguitas Peran dalam Gugus Tugas PAUD HI

Transformasi kebijakan Pengembangan Anak Usia Dini dari pendekatan sektoral pendidikan menjadi pendekatan Holistik-Integratif (PAUD HI) menuntut perubahan tata kelola melalui keterlibatan berbagai instansi. Pemenuhan kebutuhan anak yang mencakup pendidikan, kesehatan, gizi, pengasuhan, perlindungan, dan kesejahteraan sosial tidak lagi dapat dibebankan kepada Dinas Pendidikan semata. Oleh karena itu, pembentukan Gugus Tugas menjadi instrumen untuk mengintegrasikan peran lintas sektor sebagaimana diamanatkan dalam Perpres Nomor 60 Tahun 2013 tentang PAUD HI. Pemahaman tersebut juga disampaikan oleh Pak Ronny dari Dinas Pendidikan:

> *"Di awalnya itu kan PAUD HI itu tadinya intinya layanan PAUD yang bukan Cuma belajar saja, tapi ada layanan kesehatannya, keamanan anak, dll... Jadi gini, sebenernya PAUD HI itu, awalnya PAUD HI itu kan program, yang ternyata kan sekarang itu sedang berubah menjadi kayak kesepakatan bersama begitu, jadi yang menghandle begitu betul-betul bukan Dinas Pendidikan lagi."* (Wawancara Pak Ronny, Dinas Pendidikan).

Meskipun demikian, penerjemahan mandat lintas sektor ke dalam pembagian tugas operasional di tingkat daerah masih menghadapi kendala. Peraturan Bupati Kotawaringin Timur Nomor 55 Tahun 2022 tentang PAUD HI, khususnya Pasal 10, menetapkan tugas Gugus Tugas yang meliputi koordinasi kebijakan, sinkronisasi program dan anggaran, pemantauan dan evaluasi, advokasi, serta pembentukan Gugus Tugas di tingkat kecamatan, kelurahan, dan desa. Pengaturan serupa juga tercantum dalam Keputusan Bupati Kotawaringin Timur Nomor 188.45/0355/Huk-DISDIK/2022 tentang Penetapan Gugus Tugas PAUD HI. Namun, kedua dokumen tersebut belum menguraikan pembagian kewenangan dan tanggung jawab secara spesifik berdasarkan tugas masing-masing instansi. Akibatnya, belum terdapat kejelasan mengenai kontribusi yang harus diberikan oleh setiap anggota dalam pelaksanaan PAUD HI.

Ketiadaan pembagian tugas yang terperinci menyebabkan masing-masing instansi cenderung menjalankan PAUD HI berdasarkan tugas pokok dan fungsi yang telah dimiliki sebelumnya. Gugus Tugas belum menghasilkan penyesuaian kewenangan maupun penugasan tambahan bagi instansi yang terlibat. Kondisi tersebut diakui oleh Dinas Pendidikan melalui pernyataan berikut:

> *"Kayak menjalankan apa yang sudah dijalani saja sih mba. Kalau tupoksi tambahan sih tidak ada. Tapi ya kita menjalani saja tupoksi aslinya karena kan kita pada dasarnya memang tugasnya melayani bidang PAUD nya ini."* (Wawancara Pak Ronny, Dinas Pendidikan).

Hal serupa ditemukan di Dinas Sosial. Penanganan isu anak usia dini dianggap telah tercakup dalam tugas bidang rehabilitasi sosial sehingga pembentukan Gugus Tugas tidak dipandang memerlukan perubahan kewenangan. Pak Dian selaku Pendamping Rehabilitasi Sosial Anak menyampaikan:

> *"Namun untuk penambahan atau perubahan tupoksi itu tidak ada sih, karena memang di Dinas Sosial sudah ada yang membidangi urusan anak itu sendiri."* (Wawancara Pak Dian, Dinas Sosial).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Gugus Tugas belum sepenuhnya mengubah pola kerja sektoral masing-masing instansi. PAUD HI cenderung dipahami sebagai penggabungan program yang telah berjalan, bukan sebagai mekanisme kerja bersama yang membutuhkan pembagian tanggung jawab dan koordinasi operasional secara khusus. Kondisi ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan sekaligus penyebaran tanggung jawab karena setiap instansi menganggap kebutuhan PAUD HI telah terakomodasi melalui tugas rutin masing-masing.

Ambiguitas peran juga berdampak pada proses perencanaan dan penganggaran daerah. Ketidakjelasan program, indikator, serta kebutuhan operasional menyulitkan instansi dalam menentukan alokasi anggaran. Hal ini berkaitan dengan prinsip money follows program yang membutuhkan kejelasan program dan kebutuhan pembiayaan sebelum anggaran ditetapkan. Pak Amrullah dari Dinas Sosial menjelaskan:

> *"Iya, jadi kalau kita mau money follow program pun agak sulit ya mba. Karena kan penganggaran itu untuk menganggarkan harus sudah jelas di awal kebutuhannya... (Maka) PAUD HI perlu pendefinisian kembali agar jelas kebutuhannya seperti apa terkait anggaran."* (Wawancara Pak Amrullah, Dinas Sosial).

Keterbatasan anggaran daerah juga diperburuk oleh banyaknya mandat program dari pemerintah pusat yang harus dilaksanakan oleh OPD. Akibatnya, instansi perlu menentukan prioritas berdasarkan kewajiban program, ketersediaan pembiayaan, dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Nita dari Bapperida menjelaskan bahwa keterbatasan anggaran dan penumpukan tanggung jawab dari berbagai kementerian menjadi kendala dalam pelaksanaan program di tingkat daerah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa integrasi PAUD HI tidak hanya menghadapi persoalan pembagian kewenangan, tetapi juga persaingan prioritas dalam kapasitas kelembagaan dan sumber daya yang terbatas.

Permasalahan kelembagaan juga terlihat dalam penyusunan SK Gugus Tugas yang mencantumkan nama individu sebagai penanggung jawab, bukan jabatan atau posisi kelembagaan. Ketika terjadi mutasi pejabat secara massal di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Timur, komposisi anggota yang tercantum dalam SK tidak lagi sepenuhnya sesuai dengan posisi aktual. Akibatnya, keberlanjutan tanggung jawab dan koordinasi Gugus Tugas menjadi tidak jelas. Dinas Pendidikan mengakui perlunya pembaruan SK melalui penyusunan komposisi berdasarkan jabatan agar pergantian pejabat tidak mengganggu pelaksanaan PAUD HI. Hal tersebut disampaikan oleh Pak Ronny:

> *"Nah ini kita niatnya menyusun formula yang meskipun pejabatnya berganti, tetap dia ga akan mengganggu itu. Jadi kami minta waktu ke beliau kapan beliau kosongnya, kapan bisa ketemu untuk rapat pembentukan ulang, kalau perlu komposisinya pun disusun ulang [...]*
>
> Jadi ketika ada pergantian, siapapun yang menggantikan, dia punya tanggungjawab sebagai anggota Gugus Tugas." (Wawancara Pak Ronny, Dinas Pendidikan).

Dinamika Tata Kelola Kolaboratif dan Kepemimpinan dalam Program PAUD HI

Sebelumnya telah dipaparkan bahwa desain kelembagaan dan ambiguitas di dalamnya memicu kealpaan dari instansi-instansi yang seharusnya menjadi aktor kunci dalam implementasi PAUD HI. Realita ini sejalan dengan premis dalam teori Collaborative Governance, di mana koordinasi lintas sektor mutlak membutuhkan kesepahaman dan kemauan kuat dari setiap pihak yang terlibat. Dalam kondisi birokrasi yang terfragmentasi, tata kelola kolaboratif sangat bergantung pada kehadiran kepemimpinan yang fasilitatif untuk mendorong instansi-instansi mendobrak batas ego sektoralnya. Sub-bab ini akan membedah bagaimana lemahnya inisiatif kepemimpinan tersebut memicu mentalitas terkotak-kotak (*silo mentality*) antar-OPD, serta mengungkap fakta bahwa sinergi yang terjadi di lapangan ternyata murni berbasis permintaan sesaat (*demand-driven*), bukan hasil dari desain struktural yang mapan.

Dalam tata kelola kolaboratif, kepemimpinan fasilitatif diperlukan untuk menginisiasi komunikasi, menyatukan kepentingan, dan menjaga komitmen antarinstansi. Di Kabupaten Kotawaringin Timur, Dinas Pendidikan secara formal ditetapkan sebagai sekretariat sekaligus leading sector Gugus Tugas PAUD HI. Namun, pelaksanaan fungsi koordinasi belum berjalan optimal. Rapat lintas instansi belum dilaksanakan secara rutin, bahkan Bapperida menyatakan tidak terdapat pertemuan sepanjang 2025. Dinas Sosial juga mengungkapkan bahwa koordinasi

melalui Gugus Tugas belum berjalan. Akibatnya, instansi anggota cenderung menunggu inisiatif Dinas Pendidikan, sebagaimana disampaikan Pak Amrullah:

> *"Jadi memang karena gugus tugasnya itu banyak, jadi lintas OPD [...] Nah itu tapi memang ya dari leading sector lah, kalo instansi lain ini kan memang ngikut saja ya."* (Wawancara Pak Amrullah).

Keterbatasan kepemimpinan tersebut berkaitan dengan kedudukan Dinas Pendidikan yang sejajar secara struktural dengan OPD lainnya sehingga tidak memiliki kewenangan langsung untuk menginstruksikan instansi lain. Pak Ronny menjelaskan bahwa undangan rapat dari Dinas Pendidikan cenderung sulit memperoleh respons dibandingkan undangan dari Sekretaris Daerah.

Di samping itu, beban kerja sektoral seperti penyaluran BOP, penegerian TK swasta, dan verifikasi data Anak Tidak Sekolah (ATS) menyita kapasitas aparatur. Keterbatasan anggaran operasional juga menyebabkan dana koordinasi harus digunakan untuk memenuhi kebutuhan kegiatan kementerian. Akibatnya, koordinasi lintas instansi lebih banyak berlangsung secara insidental berdasarkan kebutuhan tertentu. Misalnya, komunikasi dengan Dukcapil dilakukan ketika terdapat anak yang mengalami kendala administrasi kependudukan, sedangkan koordinasi dengan instansi lain yang tidak memiliki irisan program cenderung tidak berjalan.

Silo mentality atau mentalitas ego sektoral muncul ketika setiap instansi lebih mengutamakan target dan tugas pokok masing-masing dibandingkan kepentingan kolaborasi lintas sektor (Tett, 2015). Dalam pelaksanaan PAUD HI di Kabupaten Kotawaringin Timur, kondisi ini terlihat dari lemahnya komunikasi, minimnya pertukaran informasi, dan kecenderungan OPD menjalankan program secara mandiri. Dinas Sosial bahkan mengaku tidak memperoleh informasi yang memadai sejak proses pembentukan Gugus Tugas hingga SK diterbitkan. Pak Dian menyampaikan:

> *"Jadi kita ngga tahu juga proses dan progresnya sudah sampai mana. Begitu juga dengan penunjukan sesiapa yang jadi penanggungjawab juga kita ngga tahu [...] ternyata ada Dinas Sosial di dalamnya"* (Wawancara Pak Dian).

Perbedaan prioritas kelembagaan turut memperkuat kondisi tersebut. Dinas Sosial cenderung menangani persoalan anak berdasarkan laporan dan berfokus pada kelompok anak dengan kondisi khusus, sedangkan PAUD HI belum menjadi prioritas instansi. Sementara itu, Bapperida membatasi perannya pada perencanaan program, sedangkan pelaksanaan dan evaluasi diserahkan kepada bidang lain. Pembagian fungsi yang kaku tersebut menyebabkan koordinasi lintas sektor tidak berkembang menjadi tanggung jawab bersama.

Ego sektoral juga terlihat dalam keterbatasan pertukaran data antarinstansi. Dinas Pendidikan mengungkapkan bahwa upaya memperoleh data Anak Tidak Sekolah (ATS) dari DPMD tidak selalu mendapatkan respons memadai karena persoalan tersebut dianggap bukan bagian dari tupoksi instansi terkait (Wawancara Pak Ronny).

Pergantian pejabat melalui mutasi turut memperburuk fragmentasi komunikasi. Penyusunan rencana aksi daerah (RAD) yang sebelumnya telah dilakukan tidak berlanjut karena informasi dan tanggung jawab tidak tersampaikan secara utuh kepada pejabat pengganti. Akibatnya, keberlanjutan koordinasi sangat bergantung pada inisiatif dan hubungan personal antarpegawai, bukan pada mekanisme komunikasi kelembagaan yang tetap.

Kebuntuan koordinasi struktural mendorong aparatur menjalankan sinergi lintas sektor melalui jalur alternatif yang bersifat insidental. Koordinasi antara Dinas Pendidikan dan instansi lain, seperti Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil), umumnya berlangsung ketika muncul kebutuhan khusus, misalnya pengurusan NIK anak yang terkendala. Hubungan tersebut lebih banyak mengandalkan komunikasi personal melalui anggota Pokja Bunda PAUD yang memiliki keterkaitan dengan instansi terkait (Wawancara Pak Ronny I).

Pola koordinasi berbasis permintaan juga terlihat pada Dinas Sosial. Keterlibatan instansi ini dalam penanganan anak lebih banyak didasarkan pada laporan kasus dan pelaksanaan SOP internal bidang rehabilitasi sosial, bukan pada penugasan khusus dari Gugus Tugas PAUD HI. Dinas Sosial masih memprioritaskan penanganan anak dengan kondisi khusus melalui pendekatan kasus per kasus (Wawancara Pak Dian).

Ketika koordinasi formal tidak berjalan efektif, Pokja Bunda PAUD menjadi saluran alternatif bagi komunikasi lintas instansi. Keanggotaan Pokja yang melibatkan berbagai sektor memungkinkan aparatur membangun komunikasi melalui kegiatan dan forum yang diinisiasi oleh Bunda PAUD. Anggota yang memiliki irisan keanggotaan dengan instansi tertentu dapat membantu memenuhi kebutuhan koordinasi, seperti pengurusan NIK melalui Dukcapil. Namun, mekanisme ini belum menjangkau instansi yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan Pokja (Wawancara Pak Ronny I).

Peran Pokja Bunda PAUD juga terlihat dalam advokasi anggaran. Ketika proses penganggaran melalui jalur birokrasi dinilai sulit dan panjang, komunikasi dengan Bunda PAUD dapat membuka peluang agar kebutuhan program diakomodasi dalam anggaran daerah. Aparatur mengakui bahwa dukungan tersebut membantu memperjuangkan kebutuhan yang sulit diusulkan melalui instansi teknis (Wawancara Pak Ronny I).

Kapasitas Birokrasi dan Tantangan Implementasi Kebijakan Pusat di Daerah

Implementasi PAUD HI di tingkat daerah dipengaruhi oleh kapasitas birokrasi, sebagaimana dijelaskan Edwards melalui empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Pada Gugus Tugas PAUD HI, keempat faktor tersebut menjadi kendala yang menyebabkan lembaga tidak berjalan sejak disahkan pada akhir 2022. Kondisi ini diperberat oleh banyaknya mandat program dari pemerintah pusat tanpa dukungan pembiayaan operasional yang memadai, mutasi aparatur, keterbatasan fiskal daerah, serta ego sektoral antarinstansi. Pembahasan ini menguraikan hambatan implementasi tersebut, termasuk terputusnya memori institusional dan fragmentasi komunikasi.

Keberlanjutan implementasi PAUD HI di Kabupaten Kotawaringin Timur terhambat oleh tingginya pergantian aparatur yang menyebabkan terputusnya memori institusional. Mutasi, rotasi, promosi, dan pensiun pejabat di Bapperida, Dinas Pendidikan, serta Dinas Sosial mengakibatkan hilangnya pengetahuan mengenai sejarah kebijakan, pembentukan Gugus Tugas, dan kesepakatan koordinasi yang telah dibangun. Kondisi ini terlihat dari penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD) yang tidak berlanjut akibat terputusnya informasi ketika aparatur yang terlibat dipindahtugaskan (Wawancara Ronny).

Permasalahan tersebut diperparah oleh tidak adanya mekanisme serah terima pengetahuan yang secara khusus mencakup tanggung jawab dalam Gugus Tugas PAUD HI. Program ini tidak dianggap sebagai prioritas atau bagian dari tugas utama instansi sehingga informasi keanggotaan dan tanggung jawab lintas sektor tidak selalu diteruskan kepada pejabat pengganti. Aparatur baru pun cenderung menunggu arahan pimpinan dan belum memiliki pemahaman mengenai riwayat koordinasi sebelumnya. Akibatnya, upaya Dinas Pendidikan untuk membangun kembali komunikasi sering kali harus dimulai dari tahap pengenalan dan penyamaan pemahaman.

Pergantian pimpinan juga memengaruhi koordinasi internal. Staf yang masih memahami program tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan tanpa dukungan atasan yang baru. Situasi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Gugus Tugas masih bergantung pada pengetahuan dan hubungan personal antaraparatur, bukan pada sistem pengelolaan pengetahuan dan mekanisme kelembagaan yang berkelanjutan. Tanpa transisi SDM yang memadai, pergantian pegawai berulang kali menghambat kesinambungan koordinasi lintas instansi.

Fragmentasi komunikasi dalam Gugus Tugas PAUD HI di Kabupaten Kotawaringin Timur terlihat dari tidak adanya pertemuan rutin dan saluran informasi lintas instansi. Dinas Sosial mengaku tidak memperoleh informasi memadai mengenai proses maupun perkembangan program karena tidak tersedia wadah komunikasi formal. Kondisi ini diperparah oleh hierarki birokrasi yang membatasi inisiatif komunikasi antarpejabat setingkat. Dinas Pendidikan mengalami kesulitan mengundang OPD lain untuk berkoordinasi karena undangan dari instansi teknis dinilai kurang memiliki daya ikat dibandingkan undangan Sekretaris Daerah.

Terbatasnya pertukaran informasi juga menyebabkan Bapperida tidak memahami perkembangan PAUD HI, sementara koordinasi verifikasi data Anak Tidak Sekolah (ATS) dengan DPMD terhambat karena dianggap bukan bagian dari tugas instansi tersebut. Keterlibatan instansi sejak tahap perumusan kebijakan pun terbatas. Dinas Sosial baru mengetahui pencantuman namanya dalam SK setelah regulasi diterbitkan, sedangkan Dinas Pendidikan memandang program tersebut sebagai mandat yang terutama melekat pada bidang PAUD.

Hambatan komunikasi semakin kuat karena aparatur cenderung berfokus pada tugas pokok, target kinerja, dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) masing-masing. Inisiatif lintas sektor pun bergantung pada arahan pimpinan. Akibatnya, hubungan antarinstansi tidak berkembang menjadi koordinasi timbal balik, sementara pelaksanaan Gugus Tugas lebih banyak terhambat oleh batas kewenangan dan ketergantungan pada komando vertikal.

Ketiadaan dukungan fiskal menjadi salah satu hambatan utama penyelenggaraan Gugus Tugas PAUD Holistik-Integratif (PAUD HI) di Kabupaten Kotawaringin Timur. Program ini tidak memiliki alokasi anggaran mandiri dalam dokumen perencanaan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pendukung. Meskipun Dinas Pendidikan sebagai leading sector memiliki anggaran koordinasi, ketersediaan dana tersebut tidak menjamin terpenuhinya kebutuhan seluruh anggota gugus tugas. Sebagaimana disampaikan Amrullah, sebagian OPD belum menganggarkan PAUD HI karena keterbatasan dana dan belum menjadikannya sebagai prioritas dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA).

Kondisi tersebut terlihat dari pengakuan Dinas Sosial bahwa penyelenggaraan PAUD HI tidak memiliki anggaran khusus dan hanya dapat menggunakan anggaran program lain. Akibatnya, pembiayaan kegiatan tidak dapat difokuskan sepenuhnya pada kebutuhan PAUD HI. Prioritas pemerintah daerah terhadap pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) turut mempersempit ruang fiskal karena anggaran lebih dahulu diarahkan pada urusan wajib, sedangkan PAUD HI belum menjadi prioritas penganggaran.

Tekanan anggaran semakin besar akibat kebijakan efisiensi APBD dan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (ProSN) yang membebani OPD dengan berbagai mandat pemerintah pusat. Bapperida menjelaskan bahwa keterbatasan dana memaksa instansi mengurangi pertemuan dan mengoptimalkan koordinasi melalui media komunikasi. Bahkan, dana koordinasi Dinas Pendidikan yang bersifat fleksibel kerap digunakan untuk membiayai perjalanan dinas memenuhi undangan kementerian. Akibatnya, rencana pertemuan Gugus Tugas PAUD HI sering tertunda karena dana telah dialihkan untuk kebutuhan lain.

Ketiadaan dukungan anggaran tersebut berbanding terbalik dengan tuntutan administratif. Meskipun gugus tugas tidak aktif, pemerintah daerah tetap menghadapi kewajiban pelaporan dan evaluasi oleh BPKP terhadap pelaksanaan Rencana Aksi Daerah (RAD). Pemeriksaan pada 2024 menemukan sejumlah indikator yang tidak selaras dengan perencanaan dan penganggaran OPD. Kondisi ini memperlihatkan kesenjangan antara kepatuhan administratif dan pelaksanaan kebijakan. Tanpa dukungan anggaran serta koordinasi yang memadai, keberadaan Gugus Tugas PAUD HI berisiko hanya dipertahankan sebagai struktur formal tanpa pelaksanaan substantif.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap tata kelola dan implementasi kebijakan Program PAUD Holistik-Integratif (PAUD HI) di Kabupaten Kotawaringin Timur, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan ini menghadapi empat persoalan utama yang saling berkaitan. Pertama, terdapat ambiguitas konseptual dan operasional dalam regulasi, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Perpres Nomor 60 Tahun 2013 belum mengatur secara terperinci pembagian peran dan mekanisme pelaksanaan lintas sektor, sementara Perbup Nomor 55 Tahun 2022 dan Surat Keputusan Bupati juga belum memberikan kejelasan mengenai tanggung jawab fungsional masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kekosongan tersebut menyebabkan instansi pendukung tidak melakukan penyesuaian tugas maupun membentuk tanggung jawab khusus untuk penyelenggaraan PAUD HI. Program ini justru dipandang sebagai bagian dari pekerjaan rutin yang telah berjalan, sehingga tidak mendorong inisiatif baru dari masing-masing instansi. Kondisi tersebut diperparah oleh reduksi makna kebijakan (policy reduction) oleh Dinas Pendidikan sebagai leading sector yang mempersempit cakupan PAUD HI dari program multisektoral menjadi persoalan kelembagaan pendidikan anak usia dini. Kedua, tata kelola kolaboratif (collaborative governance) mengalami kelumpuhan akibat lemahnya kepemimpinan fasilitatif, tidak berjalannya komunikasi rutin, serta kuatnya ego sektoral (silo mentality) di antara OPD. Dinas Pendidikan belum mampu menggerakkan anggota Gugus Tugas secara efektif, sedangkan instansi pendukung cenderung bersikap pasif dan berlindung di balik tugas pokok dan fungsi masing-masing. Koordinasi lintas sektor akhirnya lebih banyak berlangsung secara insidental melalui permintaan antarinstansi maupun jejaring Bunda PAUD dan Pokja Bunda PAUD, bukan melalui mekanisme resmi Gugus Tugas. Ketergantungan Dinas Pendidikan terhadap undangan dan legitimasi Sekretaris Daerah untuk mengumpulkan anggota semakin memperlambat koordinasi, terlebih karena agenda tersebut harus bersaing dengan prioritas pemerintahan lainnya. Ketiga, implementasi PAUD HI menghadapi persoalan kapasitas birokrasi akibat terputusnya memori institusional (institutional memory) yang dipicu oleh mutasi dan rotasi aparatur tanpa mekanisme serah terima pengetahuan yang memadai. Pergantian pejabat dan staf menyebabkan informasi, pemahaman, serta riwayat pelaksanaan program tidak tersampaikan kepada aparatur pengganti. Akibatnya, pelaksanaan kebijakan berulang kali kembali ke titik awal karena tanggung jawab dan pengetahuan mengenai PAUD HI masih bergantung pada individu tertentu. Permasalahan ini diperburuk oleh pasivitas aparatur baru dan lemahnya distribusi informasi ant instansi, sehingga program tersebut semakin jarang dibicarakan maupun ditindaklanjuti. Keempat, PAUD HI mengalami marginalisasi prioritas anggaran karena sebagian besar OPD tidak menyediakan alokasi dana khusus untuk mendukung pelaksanaannya. Keterbatasan fiskal, kewajiban pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM), serta pembebanan program prioritas pemerintah pusat melalui Proyek Strategis Nasional (ProSN) semakin mempersempit ruang anggaran daerah. Ketiadaan pembiayaan menyebabkan kegiatan koordinasi dan pelaksanaan program tidak berjalan, sementara minimnya rekam jejak kegiatan justru menyulitkan pengajuan anggaran pada periode berikutnya. Persoalan tersebut membentuk lingkaran hambatan yang terus berulang dan semakin menjauhkan PAUD HI dari prioritas pembangunan daerah. Ironisnya, meskipun pelaksanaan program dan Gugus Tugas tidak berjalan secara substantif, pemerintah daerah tetap menghadapi tuntutan administratif berupa pelaporan dan evaluasi Rencana Aksi Daerah (RAD) oleh BPKP. Dengan demikian, implementasi PAUD HI di Kabupaten Kotawaringin Timur belum mampu berjalan sebagai kebijakan kolaboratif lintas sektor yang berorientasi pada pemenuhan hak anak usia dini, melainkan masih terbatas pada keberadaan regulasi dan struktur kelembagaan formal yang tidak ditopang oleh kejelasan tanggung jawab, koordinasi aktif, kesinambungan kapasitas birokrasi, serta dukungan anggaran yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

Fataruba, M., Khairunnisa, A., & Muhtar, M. (2026). Model Collaborative Governance dalam Penguatan Kapasitas Pemerintahan Kepulauan pada Wilayah Terluar Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, *2*(2), 1532-1541.

Fitri, N. I., Larasati, Z. A. A., Diana, N., & Hadiati, E. (2025). Analisis (SWOT) Kebijakan Kepemimpinan Di Indonesia. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, *10*(04), 213-231.

Gustama, F. P., Widjayanti, A., & Rivai, F. H. (2025). Implementasi Kebijakan Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Bidang Keagamaan. *Journal of Public Policy and Applied Administration*, 119-136.

Hasanudding, S. (2025). Analisis Implementasi Kebijakan Desentralisasi dalam Peningkatan Pelayanan Publik di Pemerintah Daerah. *Jurnal Kolaboratif Sains*, *8*(9), 5762-5773.

Hikmah, F., & Yanto, A. (2026). The Centrifugal Allocation Model: Kerangka Kebijakan Normatif untuk Mengurangi Kemiskinan Struktural Global di Wilayah Pertambangan. *Bina Hukum Lingkungan*, *11*(1), 143-171.

Humaira, H., & Hermoyo, R. P. (2026). Dinamika Pemerolehan Bahasa Anak Usia 0–3 Tahun Di Kota Lhokseumawe: Kajian Psikolinguistik Dan Sosiolinguistik Urban. *Jurnal Ilmu Pendidikan dan Sains Islam Interdisipliner*, 1734-1754.

Indah, V. F., Zubaidah, S., Lestari, D. P., Hasanah, A. U., Sari, F. H., Fatiha, E. S., & Basron, B. (2024). Tantangan dan hambatan dalam implementasi kebijakan pembentukan tim Renstra di Kesbangpol Kabupaten Ogan Komering Ilir. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan (JIASK)*, *7*(1), 99-118.

Mansur, R. L., Hidayat, S., & Wahid, A. (2024). Pola Asuh Ibu Berbasis Family Center Nursing dalam Meningkatkan Status Nutrisi pada Balita dengan Stunting. *Wiraraja Medika: Jurnal Kesehatan*, *14*(2), 47-54.

Neuman, W. L. (2003). Social research methods.

Ningsih, S., Yusuf, N., Abdullah, F. M., Latama, R., & Dadu, N. F. (2025). Pengaruh Gaya Komunikasi Pengasuh terhadap Kemampuan Sosial Anak di Tempat Penitipan Anak Al-Wathaniyah. *Khirani: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini*, *3*(4), 10-24.

Pitoi, L., Aneta, A., & Tohopi, R. (2024). Implementasi kebijakan alokasi dana desa (add) di desa lamu kecamatan tilamuta kabupaten boalemo. *PubBis: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Administrasi Publik Dan Administrasi Bisnis*, *8*(1), 1-11.

Putra, R. A. (2025). Komunikasi Publik Dalam Pengawasan Peraturan Walikota Lubuk Linggau Nomor 38 Tahun 2021: Analisis Perspektif Masyarakat terhadap Implementasi Penerimaan Peserta Didik Baru. *Jurnal Khabar: Komunikasi dan Penyiaran Islam*, *7*(2), 935-953.

Putri, H. A. (2024). Menciptakan lingkungan belajar aman dan nyaman di lembaga pendidikan anak usia dini. *Kiddo: Jurnal Pendidikan Islam Anak Usia Dini*, 754-767.

Rifaldy, M., Sasterio, S., & Natsir, N. (2024). Implementasi Kebijakan Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Biro Umum Provinsi Sulawesi Tengah. *JURNAL SYNTAX IMPERATIF: Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, *5*(3), 531-547.

Saputra, R., Dewi, M. F., KDP, V. V., & Suryapuspita, M. (2026). Penguatan Tata Kelola Kolaboratif Dalam Mendukung Transisi Energi Berbasis Energi Terbarukan Di Jawa Tengah. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 23-35.

Suryaningsih, C., Septiadi, E., & Aurellia, G. H. (2025). Integrasi pendidikan gizi, kebersihan, dan regulasi emosi untuk kesehatan anak usia dini di PAUD pasca-pandemi. *Jurnal Konseling Dan Pendidikan*, *13*(3), 183-192.

Susanto, Y. (2023). Formulasi, Implementasi Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Kasus Desa Kota Bani Kecamatan Putri Hijau Kabupaten Bengkulu Utara). *Jurnal STIA Bengkulu: Committe to Administration for Education Quality*, *9*(1), 43-52.

Tett, G. (2015). *The Silo Effect: Why putting everything in its place isn't such a bright idea*. Hachette UK.

Virdayanti, N. P. S., Sudiarta, I. K., & Kartika, I. G. A. P. (2025). Analisis Siklus Regulasi dalam Meningkatkan Kapasitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, *14*(3), 694-712.

WHO. (2018). *Nurturing Care Framework for Early Childhood Development: A Framework for Helping Children Survive and Thrive to Transform Health and Human Potential.* Retrieved October 31, 2025 from World Health Organization: https://www.who.int/teams/maternal-newborn-child-adolescent-health-and-ageing/child-health/nurturing-care

Widaningsih, M., Vebritha, S., & Muharam, H. (2022). Implementasi Kebijakan dan Komunikasi Antar Organisasi dalam Optimalisasi Kelembagaan Dinas Perijinan dan Penananaman Modal. *Journal of Social and Policy Issues*, 168-175.

Wijaya, R. L., & Royta, A. (2024). Praktek-Praktek Pembuatan Standar Operasional Prosedur (SOP). *Jurnal Media Akademik (JMA)*, *2*(6).

Wijayanti, A. S., Nurlita, R., Lorensa, L., Windasari, K., Rasita, I., Dewi, A. S., ... & Sadewo, P. A. (2026). Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah dalam Sinkronisasi Kebijakan Sektoral: Analisis Tumpang Tindih Kewenangan dan Upaya Harmonisasi Regulasi Pasca-Desentralisasi. *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa*, *4*(1), 56-65.

Yasin, A. S. Y., Anwar, A., Sagena, U. W., & Masjaya, M. (2024). Analisis kebijakan publik dan reformasi birokrasi dalam mewujudkan good governance. *Kompak: Jurnal Ilmiah Komputerisasi Akuntansi*, *17*(2), 410-418.

Yusuf, R. F., Hidayat, S., Rohman, A. F., Rizqiyanto, N., & Yusuf, M. R. (2024). Implikasi Pengelolaan Kawasan Aglomerasi dalam Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta terhadap Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, *4*(2), 329-358.