

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN HONORARIUM BAGI TENAGA PENDIDIK NON PNS DALAM MENINGKATKAN MUTU PENDIDIKAN ANAK USIA DINI DI KECAMATAN SARIO KOTA MANADO

Maharani Lingtan Elungan  
NPP.30.1283

Asdaf Kota Manado, Provinsi Sulawesi Utara  
Program Studi Studi Kebijakan Publik  
Email : [lingelungan@gmail.com](mailto:lingelungan@gmail.com)

Pembimbing Skripsi : Dr. Andi Pitono, S.Sos, M.Si

## ABSTRACT

**Problems/Background** :This research is entitled IMPLEMENTATION OF THE POLICY OF GIVING HONORARIUM FOR NON PNS EDUCATORS IN INCREASING THE QUALITY OF EARLY CHILDREN EDUCATION IN SARIO DISTRICT, MANADO CITY. **Purpose** : of this study is to collect data and then analyze it to obtain results that can provide an overview of the Implementation of the Honorarium Award Policy for non-PNS educators by outlining what factors are the obstacles, as well as the efforts made in overcoming these factors. the inhibitor. The theory used to analyze and answer the problem is the policy implementation theory of Merilee S. Grindle. There are two dimensions that can determine the success of a policy implementation, namely the content of the policy and the context of the policy. **Methods** : The research design used in this research is qualitative research using descriptive methods and inductive approaches. Data collection techniques by means of interviews, observation, and documentation. The data that has been collected is then analyzed starting from data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The research was conducted at the Education and Culture Office of Manado City. **Result** : From the results of this study, it can be concluded that the implementation of the Honorarium Award Policy for Non-PNS Educators has been carried out. However, there are still obstacles in implementing this policy, namely a lack of funds, competent human resources and a lack of public awareness. **Conclusion** : For this reason, researchers provide suggestions to be able to rearrange funds from the City APBD and make more efforts to increase community resources with socialization and recruitment of competent staff. .

*Keywords: Implementation, Honorarium, Educators, Quality*

## ABSTRAK

**Permasalahan/Latar Belakang (GAP):** Penelitian ini berjudul IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN HONORARIUM BAGI TENAGA PENDIDIK NON PNS DALAM MENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN ANAK USIA DINI DI KECAMATAN SARIO KOTA MANADO. **Tujuan :** Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data dan kemudian dianalisis untuk memperoleh hasil yang dapat memberikan gambaran tentang Implementasi Kebijakan Pemberian Honorarium bagi tenaga pendidik non PNS dengan menguraikan faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat, serta upaya-upaya yang dilakukan dalam mengatasi faktor-faktor penghambat tersebut. Teori yang digunakan untuk menganalisis dan menjawab permasalahan adalah teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle. Terdapat dua dimensi yang dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan dan konteks kebijakan. **Metode :** Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif dan pendekatan induktif. Teknik pengumpulan data dengan cara wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data-data yang telah terkumpul lalu dianalisis mulai dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Penelitian dilaksanakan di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado. **Hasil/Temuan :** Dari hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa implementasi Kebijakan Pemberian Honorarium Bagi Tenaga Pendidik Non PNS ini telah terlaksana. Namun masih ada hambatan-hambatan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, yaitu kurangnya dana, sumber daya manusia yang kompeten dan kurangnya kesadaran masyarakat. **Kesimpulan :** Untuk itu, peneliti memberikan saran untuk bisa mengatur kembali dana dari APBD Kota serta lebih berupaya dalam meningkatkan sumber daya masyarakat dengan adanya sosialisasi maupun rekrutmen tenaga yang kompeten. .

Kata kunci : Implementasi, Honorarium, Tenaga Pendidik, Mutu

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pendidikan di Indonesia ada berbagai jenjang, pendidikan diantaranya adalah jenjang pendidikan anak usia dini (PAUD), pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Sebelum pelaksanaan pendidikan dasar dilaksanakan pendidikan anak usia dini. PAUD dapat diselenggarakan melalui beberapa jalur yaitu jalur formal, nonformal dan informal. PAUD pada jalur formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudhatul Atfal (RA) atau bentuk lainnya yang sederajat. PAUD nonformal berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), Taman Pendidikan Al-qur'an, atau bentuk

lainnya yang sederajat. PAUD informal berbentuk pendidikan keluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Anak usia dini merupakan anak yang tengah mengalami tahap perkembangan dengan cepat dikehidupan berikutnya (Yusliani, 2009). Tahap tumbuh kembang anak bisa dilakukan perangsangan dan pengembangan supaya anak mampu melakukan perkembangannya dengan maksimal. Sehingga, diperlukan keadaan pendidikan menyesuaikan tumbuh kembang anak supaya tujuan pendidikannya bisa diraih dengan maksimal. Sebagai pengajar atau pendidik, guru merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan setiap upaya pendidikan. Kinerja guru dalam merencanakan dan melaksanakan pembelajaran, merupakan faktor utama dalam pencapaian tujuan pengajaran, keterampilan penguasaan proses pembelajaran ini sangat erat kaitannya dengan tugas dan tanggung jawab guru sebagai pengajar dan pendidik. Rata-rata pendidik PAUD dikecamatan Sario masih menyandang status honorer dengan tunjangan honorium yang masih dibawah UMR Kota Manado. Jika ini terus terjadi maka guru PAUD di kecamatan Sario bisa dinyatakan belum sejahtera. Untuk mensejahterakan guru maka perlu diberikannya tunjangan honarium. Karena dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia, masalah peningkatan mutu pendidikan merupakan faktor utama yang harus diperhatikan.

### **1.2 Kesenjangan Masalah yang Diambil (GAP Penelitian)**

Beberapa permasalahan yang ada dalam penelitian ini yaitu pertama, implementasi tunjangan honarium belum membuat perubahan yang signifikan dalam memaksimalkan mutu pendidikan PAUD khususnya di Kota Manado Kecamatan Sario dikarenakan beberapa faktor penghambat. Yang kedua, rendahnya usaha pemerintah saat menanggulangi masalah penyelenggaraan kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS di Kecamatan Sario Kota Manado. Yang ketiga, tunjangan Honarium kepada guru non PNS di Kecamatan Sario Kota Manado belum diterapkan secara menyeluruh, sehingga belum bisa meningkatkan mutu pendidikan sekolah PAUD.

### **1.3 Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini terinspirasi dari beberapa penelitian terdahulu di antaranya yaitu yang pertama penelitian dari Agustina Pitriyani, dkk. pada tahun 2022 dengan judul “Sistem Kompensasi dalam Menjamin Kesejahteraan Guru Honorer di Sekolah Menengah Pertama Negeri”. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi sistem kompensasi seperti gaji, tunjangan dan reward atau penghargaan dalam menjamin kesejahteraan guru honor pada salah satu Sekolah



Menengah Pertama Negeri Samarinda. Hasil penelitian ini menunjukkan kompensasi yang diterima secara keseluruhan masih dibawah dari standar kebutuhan hidup minimum yang ditetapkan di sekolah tersebut. Penelitian yang kedua dari Hanifa, Muhammad Muslihudin, Sri Hartati pada tahun 2016 dengan judul “Sistem Pendukung Keputusan Menentukan Besar Gaji Untuk Guru Honorer di Kabupaten Pesawaran Menggunakan Metode Fuzzy Saw”. Penelitian ini bertujuan untuk melihat kemampuan menyumbang saran agar pemberian besaran gaji untuk guru honorer khususnya di Kabupaten Pesawaran dapat dilakukan secara objektif dan terstruktur dengan adanya penentuan kriteria yang sesuai dengan alternative yang ada. Hasil penelitian dimana dengan menggunakan metode Fuzzy Saw ini dapat menentukan besaran gaji untuk guru honorer pada objek yang berbeda secara cepat dan mudah tetapi peneliti mengalami keterbatasan waktu dalam membangun sistem pendukung keputusan ini maka peneliti tidak dapat membangun sistemnya secara lebih detail dan lengkap. Yang ketiga penelitian dari oleh Nurhayati yang berupa jurnal artikel dalam jurnal PGSD UNIGA Volume 1 Nomor 2 Tahun 2022 dengan judul “Manajemen Honorarium Dalam Meningkatkan Kompetensi Profesional Guru”. Penelitian ini bertujuan untuk mencari tahu dan menganalisis rencana, penganggaran, penilaian, hambatan, serta saran manajemen honorium untuk meningkatkan pendidik profesional pada SDN 040 Pesawahan dan SDN 261 Margahayu Raya Bandung. Hasil penelitian ini adalah penilaian manajemen honorarium dalam meningkatkan kualitas saat menambah pengajar professional akan mendukung mereka berdasarkan tujuan adanya HPM yakni mampu mensejahterakan, memaksimalkan kinerja, serta mengembangkah keahlian pengajar dalam meraih arah pendidikan unggul di Bandung. Pemberian HPM unntuk pengajar di SDN 040 Pesawahan dan SDN 261 Mergahayu Raya sudah menjalankan manajemen honorarium secara maksimal.

#### **1.4 Pernyataan Kebaruan Ilmiah**

Penulis melakukan penelitian yang berbeda dan belum dilakukan oleh penenlitian terdahulu. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada fokus dan lokasi penelitian. Hasil penelitian terdiri dari dua bagian. Pertama, pelaksanaan online telah dilakukan secara sistematis dengan mencakup isi kebijakan dan konteks kebijakan. Kedua, pelaksanaan offline dengan tahapan peluncuran, pengorganisasian, persiapan, serta evaluasi kurang maksimal.

## **1.5 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengimplementasian kebijakan oleh pemerintah dalam pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS di Kecamatan Sario Kota Manado, serta untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dari implementasian kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS di Kecamatan Sario Kota

## **II. METODE**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan pendekatan analisis deskriptif. Penulis mengumpulkan data yaitu dengan menggunakan metode observasi, wawancara dan dokumentasi (Sugiyono 2016:224). Dalam mengumpulkan data, penulis melakukan wawancara terhadap 19 orang informan yang terdiri dari kepala pendidikan dan kebudayaan kota manado, kepala sub bagian umum dan kepegawaian, kepala seksi tenaga teknis dan perlengkapan pendidikan, tenaga pendidik non PNS (16 Orang). Adapun analisisnya menggunakan teori implementasi kebijakan oleh Meerille Grindle, yang menyatakan bahwa implementasi kebijakann dilakukan melalui 2 dimensi yaitu isi kebijakan dan konteks kebijakan.

## **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Penulis menganalisis implementasi kebijakan melalui kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS di Kecamatan Sario Kota Manado menggunakan teori dan pendapat menurut Meerille Grindle, yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dilakukan melalui 2 dimensi yaitu isi kebijakan dan konteks kebijakan. yang dapat dijelaskan dalam subbab berikut:

### **3.1 Isi Kebijakan**

Dimensi isi kebijakan terbagi atas 6 indikator yaitu yang pertama, indicator kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan. Yang dimaksudkan dengan kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan adalah bagaimana sebuah keinginan dari pemerintah dan juga masyarakat yaitu dalam hal ini adalah tenaga pendidik non PNS terhadap peningkatan mutu pendidikan anak usia dini di Kecamatan Sario Kota Manado. Hasil wawancara penulis dengan salah satu

tenaga pendidik non PNS selaku kepala sekolah KB Ikhtus Kecamatan Sario di Kecamatan Sario Kota Manado menyatakan bahwa tunjangan berupa honorarium yang diberikan oleh pemerintah dengan nominal saat ini sangat memengaruhi dalam hal mengajar, jika dilihat dari segi bantuan pemerintah masih tergolong minim dan tidak seimbang dengan waktu kerja 8 jam per hari hal ini termasuk sangat memprihatinkan. Apalagi ditambah dengan adanya sarana prasarana yang ikut dibayarkan melalui honorarium yang diterima. Yang kedua, indicator jenis manfaat yang akan dihasilkan. Jenis manfaat yang dihasilkan merupakan suatu nilai kemanfaatan yang dihasilkan dari adanya implementasi kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS dalam meningkatkan mutu pendidikan anak usia dini di kecamatan Sario Kota Manado. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan anak usia dini dengan memberikan honorarium yang sesuai kepada tenaga pendidik non PNS tanpa menimbulkan kerugian pada salah satu pihak. Yang ketiga, indicator derajat perubahan yang diinginkan. Perubahan yang diinginkan Dalam penelitian ini adalah kejelasan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Dimana dengan adanya pemberian honorarium merupakan program Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado untuk memberikan kesejahteraan kepada tenaga pendidik non PNS sekaligus untuk meningkatkan mutu pendidikan, dengan adanya pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS dapat meningkatkan kesejahteraan bagi tenaga pendidik yang nantinya dapat memberikan kenyamanan kepada tenaga pendidik dan semangat untuk mengajar kepada anak-anak. Yang keempat, kedudukan pembuat kebijakan. Kedudukan pembuat kebijakan dari kebijakan ini adalah pemerintah eksekutif dalam hal ini adalah Walikota Manado selanjutnya ditindaklanjuti oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya pemberian honorarium ini diharapkan mampu menciptakan keseimbangan terhadap kesejahteraan tenaga pendidik non PNS baik di sekolah swasta maupun sekolah negeri untuk menghindari terjadinya kesenjangan dalam peningkatan mutu pendidikan anak baik di sekolah negeri maupun sekolah swasta dan merupakan solusi yang mengedepankan kepentingan berbagai pihak baik pemerintah tenaga pendidik maupun masyarakat. Yang kelima, indikator pelaksana program. Pelaksana kebijakan dalam sistem demokrasi mengharuskan adanya hubungan kerjasama yang baik antar lini dalam pemerintahan serta pembagian tugas dan wewenang yang jelas agar tidak terjadinya tumpang tindih jabatan dalam melaksanakan tugas. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado sangat perlu dilakukan pembagian tugas dalam pemberian honorarium bagi tenaga pendidik



non PNS yang sesuai dengan kriteria masing-masing. Selain itu di antara pelaksana program dituntut untuk saling bersinergi demi tercapainya tujuan dari kebijakan. Yang keenam, indikator sumber daya yang dikerahkan. Dalam mendukung implementasi kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS di kecamatan Sario Kota Manado dituntut untuk mempunyai sumber daya manusia yang berkompeten dalam bekerja berdasarkan jenjang pendidikan dan keahlian.

Selain itu sarana dan prasarana dibutuhkan sebagai pendukung Agar suatu kebijakan dapat berhasil dilakukan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki kelengkapan dan ketersediaan sarana yang memadai semakin mempermudah upaya pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS.

### **3.2 Konteks Kebijakan**

Dimensi isi kebijakan terbagi atas 3 indikator yaitu yang pertama, indikator kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Yang dimaksud dengan hal tersebut adalah kewenangan yang dimiliki oleh dinas pendidikan dan kebudayaan dalam implementasi kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS serta strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan dari kebijakan ini. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan merupakan aktor utama dalam pelaksanaan kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS di sisi lain juga memiliki kewenangan penuh terhadap pemberian tunjangan dan pembiayaan sarana prasarana sekolah namun untuk kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS terdapat faktor lain yang mempengaruhi yaitu para tenaga pendidik non PNS. Yang kedua, indikator karakteristik lembaga dan penguasa. Dalam implementasi kebijakan karakteristik lembaga yang melaksanakan kebijakan dan penguasa sangat berkaitan dengan berjalan tidaknya suatu kebijakan dalam wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado, penulis dapat menyimpulkan bahwa rezim Penguasa dan lembaga sangat berpengaruh besar terhadap implementasi kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS di kecamatan Sario Kota Manado. Dimana pemerintah sudah sangat bersungguh-sungguh untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan tersebut yaitu adanya peningkatan mutu pendidikan anak usia dini. Yang ketiga, kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Dimana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sejauh mana kepatuhan dan daya tanggap Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado sebagai pelaksana masyarakat atau pelaku yaitu tenaga pendidik

non PNS sebagai objek dari kebijakan. Berdasarkan observasi peneliti di lapangan untuk kepatuhan dan daya tanggap pelaksana dan pelaku tenaga pendidik non PNS dalam pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS belum berjalan dengan maksimal dimana masih adanya keterlambatan dalam pembayaran honorarium bagi tenaga pendidik dan jumlah honorarium yang diberikan oleh pemerintah tergolong masih sangat rendah.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil wawancara observasi dan dokumentasi yang telah dilakukan oleh peneliti untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Pemberian Honorarium Bagi Tenaga Pendidik Non PNS dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan Anak Usia Dini di Kecamatan Sario Kota Manado maka diperoleh kesimpulan yaitu Implementasi Kebijakan Pemberian Honorarium Bagi Tenaga Pendidik Non PNS dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan Anak Usia Dini di Kecamatan Sario Kota Manado masih terdapat beberapa kekurangan dalam pelaksanaannya seperti (1) Keterlambatan dalam pembayaran honorarium kepada tenaga pendidik non PNS PAUD, (2) Terbatasnya jumlah kuota bagi tenaga pendidik non PNS PAUD untuk menerima dan masuk dalam kriteria penerima honorarium. (3) Terbatasnya sumber daya manusia yang khusus dan berkompeten untuk menjadi tenaga pendidik, dalam meningkatkan mutu pendidikan anak usia dini di kota Manado. (4) Rendahnya kualitas sumber daya manusia di tengah masyarakat yang dinilai masih kurang kesadaran akan pentingnya pendidikan anak usia dini. Upaya Mengatasi Hambatan dalam Implementasi Kebijakan Pemberian Honorarium Bagi Tenaga Pendidik Non PNS dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan Anak Usia Dini di Kecamatan Sario Kota Manado telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Manado melalui Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado. Upaya-upaya tersebut seperti (1) Permohonan bantuan kepada Kementerian Pendidikan untuk dana APBD dalam pembayaran tenaga pendidik non PNS, (2) Adanya pembinaan dan sosialisasi terhadap tenaga pendidik non PNS, (3) Kerja sama antara Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado dengan sekolah PAUD yang ada khususnya di Kecamatan Sario Kota Manado. Penulis mengambil kesimpulan bahwa, kebijakan ini sudah terlaksana dengan baik namun belum berjalan dengan optimal.

**Keterbatasan Penelitian.** Keterbatasan pada penelitian ini terletak pada waktu penelitian yang tergolong singkat sedangkan permasalahan yang diteliti tergolong kompleks.



**Arah Masa Depan Penelitian (*Future Work*).** Penulis menyadari masih awalnya temuan penelitian, oleh karena itu penulis menyarankan agar dapat dilakukan penelitian lanjutan pada lokasi serupa berkaitan dengan implementasi kebijakan pemberian honorarium bagi tenaga pendidik non PNS untuk menemukan hasil yang lebih mendalam.

## V. UCAPAN TERIMAKASIH

Ucapan terima kasih ditujukan kepada Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Manado beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan penulis untuk melaksanakan penelitian, serta seluruh pihak yang sudah membantu dalam pelaksanaan penelitian.

## VI. DAFTAR PUSTAKA

- Abbasi, S., Tahir, M., Abbas, M., & Shabbir, M. (2020). *Examining the relationship between recruitment & selection practices and business growth: An exploratory study. Journal of Public Affairs.*
- Hanifa, Muhammad Muslihudin, S. H. (2016). *Sistem Pendukung Keputusan Menentukan Besar Gaji Untuk Guru Honorer di Kabupaten Pesawaran Menggunakan Metode Fuzzy Saw. Jurnal Teknologi, 9(1).*
- Nurhayati, Y. (2022). *Manajemen Honorarium dalam Meningkatkan Kompetensi Profesional Guru. Jurnal PGSD UNIGA, 1(2).*
- Pitriyani, A., Yustinus Sanda, S. N. R., & Yesepa, Mulawarman, W. G. (2022). *Sistem Kompensasi dalam Menjamin Kesejahteraan Guru Honorer di Sekolah Menengah Pertama Negeri. Jurnal Basicedu*
- Solichin, A. W. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.* PT Bumi Aksara.
- Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R dan D (Cetakan 20).* Alfabetha.
- Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D.* PT Alfabetha.
- Umar, H. (2004). *Riset Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi.* PT Gramedia Pustaka Utama.
- Yusliana, A. S. dan L. (2009). *Manajemen Pendidikan.* Universitas Negeri Yogyakarta.

