



Kesiapan Pembelajaran pada Masa Pandemi COVID-19: Studi Kasus di 10 Kabupaten

LAPORAN STUDI KASUS

Kesiapan Pembelajaran pada Masa Pandemi COVID-19: Studi Kasus di 10 Kabupaten

Tim Penulis (dalam urutan abjad):

Gianina Amadira Amin, Rezanti Putri Pramana, Ulfah Alifia

Agustus 2021

Penafian: Temuan, penafsiran, dan interpretasi dalam catatan penelitian ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak mencerminkan pandangan ataupun mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Pengutipan: Pramana, R., Alifia, U., & Amin, G. 2021. *Kesiapan Pembelajaran pada Masa Pandemi COVID-19: Studi Kasus di 10 Kabupaten*. Jakarta: INOVASI

Penghargaan : Kami mengucapkan terima kasih kepada INOVASI yang telah mendukung penelitian ini, khususnya Tim MERL INOVASI, Rasita Purba, R. Justin Sodo, Senza Arsendy, dan Repelita Tambunan atas masukannya terhadap laporan awal kami.

Tim peneliti juga berterima kasih sebesar-besarnya kepada para pemangku kepentingan dari berbagai pihak, khususnya instansi pemerintah pusat yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi berharga selama studi ini, termasuk di antaranya adalah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Agama, Kementerian Kesehatan, dan Komisi X Dewan Perwakilan Rakyat RI.

Terima kasih juga kami sampaikan kepada seluruh narasumber di 10 kabupaten studi, baik dari instansi pemerintah seperti Dinas Pendidikan, Satgas COVID-19, Kantor Wilayah Kementerian Agama, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Selain itu, kami juga mengucapkan terima kasih kepada responden dari media dan organisasi profesi guru yang turut memperkaya pemahaman kami melalui wawancara mendalam.

Kami pun berutang budi kepada para peneliti lapangan kami yang telah membantu pelaksanaan pengambilan data dan juga kepada Rendy Adryan Diningrat dan Syaikhul Usman sebagai penasihat kami yang telah memberikan masukan berharga pada naskah awal.

INOVASI – Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia

Ratu Plaza Office Tower Lantai 19,

Jl. Jend. Sudirman Kav 9, Jakarta Pusat, 10270

Indonesia

Tel: (+6221) 720 6616 ext. 304

Faks: (+6221) 720 6616

<http://www.inovasi.or.id>

Pemerintah Australia dan Indonesia bermitra melalui program Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia (INOVASI).

INOVASI adalah Kemitraan Pemerintah Australia–Indonesia – Dikelola oleh Palladium.



info@inovasi.or.id



www.inovasi.or.id



www.facebook.com/InovasiPendidikanAIP

Laporan Studi Kasus

Kesiapan Pembelajaran pada Masa Pandemi COVID-19: Studi Kasus di 10 Kabupaten

Agustus 2021

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR TABEL.....	iv
DAFTAR GAMBAR.....	iv
DAFTAR SINGKATAN.....	v
RINGKASAN EKSEKUTIF.....	1
LATAR BELAKANG DAN TUJUAN STUDI	1
METODOLOGI.....	2
TEMUAN UTAMA	2
ANALISIS: VARIASI KESIAPAN DAERAH DAN FAKTOR YANG MEMENGARUHI.....	4
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	6
1. PENDAHULUAN.....	9
DINAMIKA KEBIJAKAN PEMBELAJARAN SELAMA PANDEMI: KONTEKS INDONESIA	9
KAJIAN LITERATUR	11
TUJUAN PENELITIAN.....	13
2. METODOLOGI.....	15
2.1. METODE PENGUMPULAN DATA	15
2.2. KERANGKA ANALISIS.....	16
2.3. METODE ANALISIS	20
2.4. KETERBATASAN PENELITIAN	20
3. UPAYA PEMERINTAH DAERAH MERESPONS PEMBELAJARAN DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT SELAMA MASA PANDEMI COVID-19.....	22
3.1. RESPONS PEMBELAJARAN TAHUN AJARAN 2020/2021	22
3.2. PERSIAPAN PELAKSANAAN TAHUN AJARAN 2021/2022	45
4. ASESMEN KESIAPAN DAERAH UNTUK TAHUN AJARAN 2021/2022.....	59
4.1. VARIASI KESIAPAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN PEMBELAJARAN TA 2021/2022.....	59
5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	67
6. DAFTAR PUSTAKA	73
LAMPIRAN 1.....	79
Tabel A1: Profil Umum Informan Studi – Fase I	79
Tabel A2: Profil Umum Informan Studi – Fase II	82
Tabel A3: Peserta FGD Nasional.....	83
LAMPIRAN 2.....	84
Konsep Penentu Implementasi Kebijakan	84
LAMPIRAN 3.....	86

LAMPIRAN 4	89
Tabel A4: Kesiapan Belajar Satuan Pendidikan di Seluruh Wilayah Indonesia.....	89
LAMPIRAN 5	90
Tabel A5: Rangkuman Rekomendasi (Aktor, Periode Prioritas, dan Implikasi).....	90
LAMPIRAN 6	91
Tabel A6: Bentuk-bentuk Kolaborasi di Daerah Studi.....	91

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Bentuk Kebijakan Daerah Turunan dari Kebijakan Pusat.....	22
Tabel 2: Jumlah dan Persentase Satuan Pendidikan di 10 Kabupaten Studi yang Belum Melaporkan Data Kesiapan Belajar	53
Tabel 3: Definisi Konsep 4A	59
Tabel 4: Rangkuman Kapasitas Daerah	60
Tabel 5: Rekomendasi Berdasarkan Kapasitas Daerah	71

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1: Cakupan Penelitian (diadaptasi dari Kerangka Implementasi Kebijakan Pendidikan OECD, Viennet & Pont, 2017)	19
Gambar 2: Interaksi Konteks dan Kapasitas Daerah.....	66

DAFTAR SINGKATAN

3T	: Terdepan, Terluar, Tertinggal
5M	: Memakai Masker, Mencuci Tangan Pakai Sabun, Menjaga Jarak, Menghindari Kerumunan, Membatasi Mobilitas
ABK	: Anak Berkebutuhan Khusus
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ASN	: Aparatur Sipil Negara
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappedalitbang	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian dan Pengembangan
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BDR	: Belajar Dari Rumah
BNN	: Badan Narkotika Nasional RI
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
BPBD	: Badan Penanggulangan Bencana Daerah
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
DAK	: Dana Alokasi Khusus
Daring	: Dalam jaringan (<i>online</i>)
Dapodik	: Data Pokok Pendidikan
Disdikbudpora	: Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Kepemudaan, dan Olahraga
DPO	: Difiable Person Organization (Organisasi Penyandang Disabilitas)
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EMIS	: <i>Education Management Information System</i> (Sistem Informasi Manajemen Pendidikan)
Fasda	: Fasilitator Daerah
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i> (Diskusi Kelompok Terpumpun/DKT)
GEDSI	: <i>Gender Equity, Disability, and Social Inclusion</i> (Kesetaraan Gender, Disabilitas, dan Inklusi Sosial)
IGI	: Ikatan Guru Indonesia
Juklak	: Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	: Petunjuk Teknis
K3S	: Kelompok Kerja Kepala Sekolah
Kankemenag	: Kantor Kementerian Agama
Kemenag	: Kementerian Agama

Kemendes PDDT	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
Kemendikbudristek	: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi
Kemenkes	: Kementerian Kesehatan
KD	: Kompetensi Dasar
KKG	: Kelompok Kerja Guru
KKPS	: Kelompok Kerja Pengawas Sekolah
Litbang	: Penelitian dan Pengembangan
LKS	: Lembar Kerja Siswa
LPP	: Lembaga Pengembangan Pendidikan
LPMP	: Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
Luring	: Luar Jaringan (<i>offline</i>)
MGMP	: Musyawarah Guru Mata Pelajaran
MKKS	: Musyawarah Kerja Kepala Sekolah
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
ORARI	: Organisasi Amatir Radio Indonesia
PAUD Dikdasmen	: Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah
PDPDR	: Peserta Didik Penyandang Disabilitas Rungu
PGRI	: Persatuan Guru Republik Indonesia
PIP	: Program Indonesia Pintar
PISA	: <i>Programme for International Student Assessment</i> (Program Penilaian Pelajar Internasional)
PJJ	: Pembelajaran Jarak Jauh
PKK	: Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
PLN	: Perusahaan Listrik Negara
POLRI	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
PPA-PKH	: Pengurangan Pekerja Anak – Program Keluarga Harapan
PTM	: Pembelajaran Tatap Muka
Puskesmas	: Pusat Kesehatan Masyarakat
RKAS	: Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah
RPP	: Rencana Pelaksanaan Pembelajaran
RRI	: Radio Republik Indonesia
Satgas	: Satuan Tugas

SDM	: Sumber Daya Manusia
SE	: Surat Edaran
SEL	: <i>Social Emotional Learning</i> (Pembelajaran Sosial-Emosional)
SKB	: Surat Keputusan Bersama
SLB	: Sekolah Luar Biasa
SOP	: Standar Operasional Prosedur
SUSENAS	: Survei Sosial Ekonomi Nasional
TA	: Tahun Ajaran
TIK	: Teknologi Informasi dan Komunikasi
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TVRI	: Televisi Republik Indonesia
USB	: Ujian Sekolah Bersama

RINGKASAN EKSEKUTIF

LATAR BELAKANG DAN TUJUAN STUDI

Pandemi COVID-19 telah menyebabkan disrupsi pada dunia pendidikan di hampir seluruh dunia, tak terkecuali Indonesia. Sejak Maret 2020, Pemerintah mengambil kebijakan untuk menutup sekolah demi memutus rantai penularan virus corona. Sejak saat itu, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) menerbitkan sejumlah kebijakan agar kegiatan belajar mengajar dapat berlangsung dengan baik meski di tengah pandemi. Salah satunya, yaitu Pedoman Penyelenggaraan Belajar dari Rumah dalam Masa Darurat Penyebaran COVID-19 melalui Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan¹ No. 15 Tahun 2020 yang berisi prinsip, panduan, metode, serta tanggung jawab dari masing-masing pihak mengenai penyelenggaraan Belajar Dari rumah (BDR) di masa pandemi. Kemendikbudristek juga telah melakukan berbagai upaya untuk mendukung BDR, di antaranya dengan pemberian subsidi kuota internet, pelonggaran regulasi penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), penyediaan program pembelajaran melalui TVRI dan RRI, serta penerbitan kurikulum darurat. Meski demikian, implementasi kebijakan BDR bervariasi dan pada tingkat tertentu tidak optimal.

Walaupun telah berjalan hampir satu tahun, implementasi kebijakan BDR mengalami beragam rintangan. Mulai dari terbatasnya aksesibilitas siswa ke internet, terbatasnya kapasitas guru untuk mengajar jarak jauh, hingga kapasitas orang tua dalam melakukan pendampingan saat pelaksanaan BDR. Di sisi lain, penelitian-penelitian di skala global konsisten menunjukkan bahwa pembelajaran dari rumah, meskipun dilengkapi dengan berbagai fasilitas, memiliki dampak terhadap perkembangan pembelajaran yang sangat sedikit (Engzell, Frey & Verhagen, 2021; Sabates, Carter & Stern, 2021; Kuhfield & Tarasawa, 2020). Maka dari itu, pemerintah pusat memberlakukan kebijakan pembukaan kembali sekolah yang tertuang dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri. SKB 4 Menteri memaparkan dengan lengkap panduan mengenai pelaksanaan Pembelajaran Tatap Muka (PTM) terbatas, antara lain mencakup kondisi kelas dan protokol kesehatan yang harus diterapkan, waktu PTM dan pembagian rombongan, mekanisme pelaporan, serta tanggung jawab setiap pemangku kepentingan.

Kondisi serta variasi implementasi kebijakan dan potensi kesenjangan belajar ini perlu dipahami oleh pembuat kebijakan di tingkat nasional maupun daerah agar penyesuaian kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah tetap mendukung kesempatan belajar yang adil bagi seluruh siswa. Oleh karena itu, INOVASI bekerja sama dengan Lembaga Penelitian SMERU, melakukan penelitian yang berfokus pada kesiapan serta respons pemerintah daerah terkait pembelajaran dan implementasi kebijakan pusat selama masa pandemi COVID-19. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi adaptasi kebijakan di daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat di daerah dan implementasinya di TA 2020/2021, serta mengkaji kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi TA 2021/2022. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengkaji upaya dan respons pemerintah daerah agar mendorong aksesibilitas belajar yang setara bagi semua siswa tanpa terkecuali.

¹ Pada masa penerbitan Surat Edaran dan pada waktu pengambilan data studi, nomenklatur Kementerian Pendidikan adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Kami sepenuhnya menyadari bahwa adanya pergantian menjadi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Penamaan tersebut akan kami gunakan pada laporan kecuali pada Surat Edaran dan kutipan langsung responden.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pengumpulan data melalui dua tahap, yaitu diskusi kelompok terpusat (*Focus Group Discussion/FGD*) dengan 9 pemangku kepentingan di tingkat nasional dan wawancara mendalam dengan 85 pemangku kepentingan di 10 kabupaten di Indonesia, yaitu Kab. Nagekeo, Kab. Sumba Barat, Kab. Sumba Tengah, Kab. Sumenep, Kab. Probolinggo, Kab. Lombok Tengah, Kab. Bima, Kab. Sumbawa, Kab. Bulungan, dan Kab. Tana Tidung. Informan antara lain berasal dari Dinas Pendidikan, Kantor Kementerian Agama (Kankemenag), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), media lokal, serta organisasi guru. Pelaksanaan penelitian ini dilakukan pada 15 Maret hingga 30 Juni 2021.

TEMUAN UTAMA

Respons Pembelajaran TA 2020/2021

Kebijakan turunan daerah cenderung bersifat umum dan tidak detail. Kebanyakan hanya mengatur secara umum terkait pembukaan dan penutupan sekolah tanpa mengatur secara komprehensif instruksi-instruksi lebih detail yang tercantum dalam Surat Edaran (SE) Sesjen Kemendikbud No. 15 Tahun 2020 dan SKB 4 Menteri. Hal ini bisa disebabkan karena masih minimnya kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan serta terbatasnya dukungan dari pemerintah pusat dan instansi terkait lainnya. Adanya kebijakan turunan pun tidak sepenuhnya menghasilkan implementasi kebijakan yang diharapkan.

Keterbatasan kebijakan program pemerintah daerah umumnya disebabkan karena minimnya anggaran. Pemerintah daerah tidak terlalu banyak memberikan program-program yang mendukung pembelajaran selama masa pandemi COVID-19. Salah satu penyebab utamanya adalah minimnya anggaran untuk pendidikan akibat kebijakan *refocussing* (pengalihan) anggaran untuk sektor kesehatan.

Pertimbangan kesehatan dominan, aktor masih didominasi internal pemerintah daerah. Dalam perumusan kebijakan, pertimbangan untuk mencegah penularan COVID-19 masih menjadi yang utama, dan pertimbangan capaian pembelajaran masih minim. Aktor utama yang terlibat dalam perumusannya masih didominasi oleh internal pemda, khususnya Dinas Pendidikan. Di beberapa daerah, aktor utama juga melibatsertakan anggota Satgas COVID-19. Adapun pelibatan elemen masyarakat lain, seperti organisasi guru dan DPRD, masih minim.

Strategi inklusi masih berfokus pada aspek sosial-ekonomi. Mayoritas pemerintah daerah berfokus agar siswa yang berasal dari tingkat ekonomi rendah dan memiliki tantangan geografis dapat tetap mendapatkan pembelajaran. Meski demikian, strategi inklusi gender dan anak penyandang disabilitas belum menjadi pertimbangan yang signifikan di seluruh kabupaten. Hal ini bisa disebabkan karena minimnya pemahaman pemerintah daerah tentang ketimpangan gender dan disabilitas, serta kurangnya data spesifik terkait gender dan disabilitas.

Metode guru kunjung dan PTM terbatas masih digunakan. Hampir semua daerah memiliki kesulitan yang besar dalam pembelajaran daring, utamanya karena keterbatasan sarana dan prasarana pendukung (sinyal, kuota, gawai), serta keterbatasan guru dalam memberikan metode pengajaran jarak jauh. Karenanya, banyak daerah menggunakan metode guru kunjung dan PTM

secara terbatas. Sumber belajar alternatif yang disediakan pemerintah, seperti TVRI dan RRI, minim digunakan.

Tantangan implementasi bersifat multifaktor, didominasi oleh keterbatasan infrastruktur dan SDM. Dari banyak faktor yang memengaruhi implementasi, dua faktor yang paling signifikan adalah keterbatasan infrastruktur dan kemampuan SDM. Keterbatasan infrastruktur terjadi dalam pembelajaran daring (sinyal, kuota, internet) maupun luring, dan PTM (sarana pendukung protokol kesehatan). Keterbatasan SDM terjadi pada guru dalam melakukan pengajaran, maupun orang tua dalam melakukan pendampingan.

Inisiatif dan dukungan multipihak mendorong penguatan BDR di daerah. Bantuan dari berbagai elemen masyarakat, LSM, pihak swasta, dan organisasi internasional turut membantu pelaksanaan pembelajaran di masa pandemi di berbagai daerah dan juga menjadi salah satu kunci keberhasilan dari implementasi kebijakan.

Persiapan Pembelajaran TA 2021/2022

Tingginya ekspektasi pemerintah pusat pada pemerintah daerah tidak diimbangi oleh kapasitas daerah. Pemerintah pusat berharap bahwa pemerintah daerah telah menyiapkan segala kebutuhan terkait pelaksanaan PTM. Seluruh implementasi kebijakan pembelajaran didelegasikan ke pemerintah daerah, termasuk keputusan untuk melakukan PTM. Terdapat kecenderungan dari pemerintah pusat untuk melupakan hal penting, yaitu sumber daya dan kapabilitas pemerintah daerah dalam arahan implementasi kebijakan pendidikan.

Keputusan menggunakan kebijakan TA 2020/2021 untuk TA 2021/2022. Meski kegiatan pembelajaran di seluruh lokasi studi pada Juli 2021 direncanakan dilakukan secara tatap muka, tetapi hingga Mei 2021 belum ada kabupaten yang menerbitkan peraturan resmi mengenai pelaksanaan pembelajaran TA 2021/2022. Mayoritas kabupaten studi sudah melaksanakan PTM terbatas pada tahun ajaran sebelumnya dan hanya meneruskan kebijakan yang sudah ada untuk TA 2021/2022.

Mayoritas kebijakan masih berfokus pada protokol kesehatan. Karena kebijakan yang diterapkan pada Tahun Ajaran 2021/2022 merupakan kebijakan yang sama dari tahun ajaran sebelumnya, kebijakan yang menjadi acuan akan berfokus pada aspek protokol kesehatan. Secara umum, aspek pembelajaran sangat minim dicantumkan dalam kebijakan persiapan pembelajaran TA 2021/2022. Tidak banyak daerah studi yang memiliki rencana untuk memetakan penurunan kemampuan siswa dan kehilangan hasil pembelajaran selama pandemi (*learning loss*), serta rencana pemulihannya. Rencana peningkatan kapasitas guru terkait hal ini juga masih minim. Namun demikian, terdapat beberapa daerah yang sudah memiliki rencana untuk memitigasi dampak *learning loss*. Daerah yang memiliki rencana pada umumnya adalah daerah dengan sumber daya manusia dan finansial mumpuni, serta mendapatkan dukungan dari lembaga pembangunan.

Optimisme penting, tetapi tidak cukup. Mayoritas pemerintah daerah mengaku siap untuk mengimplementasi PTM terbatas pada TA 2021/2022. Meskipun begitu, optimisme tersebut tidak didukung dengan fakta kesiapan yang memadai, antara lain terkait rendahnya vaksinasi guru, tingginya penambahan jumlah kasus, serta minimnya pemenuhan daftar periksa kesiapan PTM.

Adanya persoalan koordinasi inter dan intrainstansi. Permasalahan klasik, seperti minimnya koordinasi antarinstansi dalam perencanaan PTM, masih mewarnai sebagian besar kabupaten

studi. Salah satunya diakibatkan oleh kejenuhan pemangku kepentingan dengan penanganan COVID-19 di daerah.

PTM dianggap dapat menjawab seluruh masalah inklusivitas. Sebagian besar kabupaten studi tidak ada yang benar-benar memiliki kebijakan atau intervensi khusus untuk aspek inklusivitas yang lebih luas, yaitu kesetaraan gender, disabilitas, dan inklusi sosial (GEDSI), serta hanya berfokus pada isu sosial-ekonomi. Pemerintah daerah terkesan mengandalkan pembukaan sekolah sebagai solusi utama untuk mengatasi berbagai persoalan pembelajaran, termasuk memfasilitasi anak-anak yang rentan.

Ketiadaan dukungan baru dari LSM ataupun organisasi guru untuk menunjang persiapan daerah². Upaya pemerintah dalam mempersiapkan daerah untuk menghadapi TA 2021/2022 adalah dengan melanjutkan kebijakan yang ada sehingga dukungan dari LSM masih fokus pada pelaksanaan TA 2021/2022. Baru terdapat satu kabupaten, yaitu Kabupaten Tana Tidung, yang sudah memiliki rencana kegiatan kolaborasi dengan LSM untuk peningkatan kapasitas tenaga pendidik terkait pemulihan kapasitas siswa.

ANALISIS: VARIASI KESIAPAN DAERAH DAN FAKTOR YANG MEMENGARUHI

Persiapan daerah mengenai aspek pembelajaran beragam, tetapi umumnya masih minim dan belum berhasil dalam menghasilkan kesiapan yang bermakna. Hal ini bisa disebabkan karena beberapa faktor, misalnya belum adanya peningkatan kapasitas ekosistem—satuan pendidikan, orang tua, dan guru—untuk menghadapi pelaksanaan pembelajaran TA 2021/2022. Fokus pemerintah daerah pada aspek kesehatan juga lebih dominan dibandingkan aspek pembelajaran, bahkan di kalangan aktor pemerintah di sektor pendidikan. Tanpa dorongan dari aktor nonpemerintah, seperti lembaga swadaya masyarakat dan organisasi profesi guru, sebagian besar dari pemerintah daerah kabupaten studi kemungkinan tidak mampu untuk mempersiapkan pemulihan kemampuan siswa pada tahun ajaran mendatang.

Studi ini menggunakan 4 (empat) komponen aspek yang menjadi landasan analisis kapasitas daerah untuk persiapan pembelajaran daerah pada tahun ajaran mendatang. Keempat komponen tersebut antara lain: (1) pemahaman daerah terkait persiapan pelaksanaan pembelajaran yang harus mencakup pemulihan kemampuan siswa, yaitu terkait asesmen, pembelajaran terdiferensiasi, pemulihan psikososial siswa, dan tenaga pendidik; (2) pemahaman terhadap budaya dan tradisi masyarakat yang berpengaruh pada kegiatan belajar mengajar; (3) agensi pemerintah daerah untuk mempersiapkan pelaksanaan pembelajaran; dan (4) ketersediaan sumber daya daerah dalam menunjang pelaksanaan pembelajaran.

Berdasarkan keempat komponen tersebut, studi ini mengategorikan tingkat kesiapan daerah untuk melaksanakan pembelajaran yang bermakna dan berkualitas pada TA 2021/2022 dalam 3 (tiga) kategori.

Kategori pertama tingkat kesiapan daerah adalah daerah **percepatan**, di mana daerah sudah memiliki komponen kapasitas daerah dan persiapan yang memadai. Daerah yang termasuk dalam kategori ini adalah Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Tana Tidung. Kategori kedua adalah

² Wawancara dilakukan pada saat semester genap TA 2020/2021 sehingga responden studi belum dapat menyampaikan informasi terkait rencana dukungan untuk pelaksanaan pembelajaran TA 2021/2022.

daerah **pengembangan** yang merupakan daerah dengan sumber daya yang memadai, tetapi aspek kapasitas daerah lainnya minim sehingga masih membutuhkan dorongan terkait kesiapannya. Daerah yang termasuk dalam kategori ini adalah Kabupaten Bima, Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Bulungan, dan Kabupaten Nagekeo. Kategori ketiga adalah daerah **penumbuhan** dengan kapasitas daerah yang belum memadai yang tercermin dari minimnya keempat komponen aspek di atas yang dimiliki oleh daerah. Daerah dalam kategori ini adalah Kabupaten Sumenep, Kabupaten Sumbawa, Kabupaten Sumba Tengah, dan Kabupaten Sumba Barat.

KABUPATEN	ASPEK KAPASITAS DAERAH				KATEGORI
	Pemahaman atas permasalahan	Pemahaman konteks lokal	Ketersediaan sumber daya	Agensi	
Probolinggo	√	√	√	•	Percepatan
Tana Tidung	√	√	√	√	
Bima	x	√	√	x	Pengembangan
Lombok Tengah	x	√	√	x	
Nagekeo	x	√	√	x	
Bulungan	x	√	√	x	
Sumenep	x	√	x	x	Penumbuhan
Sumbawa	x	√	x	x	
Sumba Tengah	x	√	x	x	
Sumba barat	x	√	x	x	

Catatan:

- - belum lengkap
- X – belum tersedia

Faktor yang Memengaruhi Persiapan Daerah: Interaksi Kapasitas dan Konteks daerah

Dalam menindaklanjuti kebijakan pusat, kapasitas daerah memengaruhi aspek-aspek yang akan diterjemahkan oleh pemerintah daerah sebagai upaya persiapan. Daerah dalam kategori percepatan memiliki kapasitas daerah yang mumpuni sehingga dapat menyeimbangkan persiapan terkait aspek kesehatan dan pembelajaran. Tidak seperti daerah dengan kapasitas rendah, fokus pemerintah dalam menindaklanjuti kebijakan pusat berhenti pada penyediaan fasilitas penerapan protokol kesehatan.

Selain kapasitas daerah, studi ini mengidentifikasi setidaknya 3 (tiga) aspek konteks daerah yang memengaruhi kesiapan daerah dalam melaksanakan pembelajaran pada TA 2021/2022 di 10 kabupaten studi. Interaksi antara kapasitas daerah dengan ketiga faktor ini menghasilkan persiapan terkait pemulihan pembelajaran yang beragam. Ketiga aspek tersebut adalah:

1. Pelaksanaan pembelajaran dari rumah yang tidak ideal karena terkendala berbagai hal, seperti keterbatasan gawai, akses jaringan internet yang tidak memadai, minimnya pendampingan orang tua, rendahnya kapasitas guru, dan faktor budaya. Tidak efektifnya pelaksanaan pembelajaran dari rumah menjadi faktor utama yang mendorong daerah untuk

melakukan PTM. Namun, daerah yang memiliki kapasitas memadai dalam pelaksanaan BDR pada tahun ajaran sebelumnya tetap perlu memetik pembelajaran tentang bagaimana memetakan kebutuhan peningkatan kapasitas untuk TA 2021/2022.

2. Keberadaan organisasi nonpemerintah, baik organisasi masyarakat ataupun organisasi profesi, turut mendukung proses pembelajaran selama masa pandemi. Keberadaan organisasi ini juga membantu untuk menyosialisasikan kepentingan mengenai pemulihan kemampuan siswa, pengajaran terdiferensiasi, dan peningkatan kapasitas sumber daya. Daerah yang menjalin kerja sama dengan baik dan mendapatkan bantuan yang memadai dapat merancang persiapan yang lebih mencukupi jika dibandingkan dengan daerah yang kurang melibatkan lembaga/organisasi masyarakat yang ada di wilayahnya.
3. Situasi dan penanganan kasus COVID-19 di daerah yang mengalami penurunan pada akhir 2020 dan awal 2021. Penanganan dan penurunan kasus COVID-19 juga dapat memengaruhi kesiapan daerah. Hal ini karena persiapan PTM memerlukan kolaborasi lintas sektor sehingga jika tidak berjalan dengan baik maka berpotensi untuk memunculkan resistensi dari orang tua. Di satu sisi, izin orang tua merupakan salah satu hal yang perlu diperoleh sebelum kegiatan pembelajaran tatap muka dapat dilakukan. Berdasarkan hasil temuan ini, tuntutan orang tua dapat memengaruhi implementasi kebijakan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Studi ini menemukan bahwa belum semua daerah mampu menindaklanjuti kebijakan pusat yang dapat mengimbangi konteks daerah maupun pelaksanaan pembelajaran yang efektif. Di sebagian besar wilayah, pemerintah daerah sudah mengeluarkan kebijakan pendidikan selama pandemi yang disesuaikan dengan kebijakan pemerintah pusat. Meski demikian, sebagian dari mereka belum dapat menerjemahkan kebijakan tersebut sesuai dengan standar pemerintah pusat, baik secara teknis maupun operasional. Pemerintah daerah masih memiliki pemahaman untuk wajib menerjemahkan standar pemerintah pusat, dan pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk merancang inovasi yang mengganggu rancangan sumber daya, seperti anggaran dan sumber daya manusia (rekrutmen guru maupun tenaga pendidik). Namun, dalam menerjemahkan standar dari pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak ditopang dengan sumber daya yang memadai. 'Pemaksaan' untuk melaksanakan pembelajaran sesuai dengan standar yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat menghasilkan fenomena yang diketahui dalam literatur sebagai *premature load bearing*, di mana adanya ekspektasi dan tuntutan yang terlalu tinggi terhadap sistem yang rentan (Andrews, Prichett & Woolcock, 2017). Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah dengan kesadaran atas ketersediaan sumber dayanya akan memaklumi pelanggaran dari kebijakan tersebut.

Mayoritas kabupaten studi telah melaksanakan PTM, paling tidak semester genap TA 2020/2021. Dengan demikian, pada TA 2021/2022 pemerintah daerah hanya melanjutkan pelaksanaan pembelajarannya. Tidak ada persiapan khusus yang dilakukan, terlebih karena pelaksanaan PTM sebelumnya terbelang aman lantaran tidak ada kasus penularan. Dengan keadaan tidak adanya penularan atau kondisi pembelajaran relatif aman, pemerintah daerah tidak melakukan perbaikan ataupun mengambil pelajaran untuk mematangkan persiapan pelaksanaan pembelajaran pada tahun mendatang.

Persiapan yang umum dilakukan pemerintah daerah terkait rencana tahun ajaran mendatang baru mencakup penggunaan kurikulum darurat dan pelibatan orang tua. Hasil studi menunjukkan bahwa pemerintah daerah juga masih berfokus pada pemenuhan protokol kesehatan dan masih minimnya strategi untuk pemulihan kemampuan belajar dan kondisi psikososial siswa, serta peningkatan kapasitas guru.

Rekomendasi

Rekomendasi dalam studi ini ditujukan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena beberapa hambatan yang dialami pemerintah daerah merupakan isu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan juga merupakan investasi jangka panjang pembangunan kabupaten tersebut.

Rekomendasi untuk pemerintah pusat:

1. **Akselerasi vaksinasi** dengan prioritas daerah di mana kurang dari 50 persen gurunya belum mendapatkan vaksin dosis pertama hingga Agustus 2021. Guna membantu identifikasi daerah prioritas, Dinas Pendidikan dan Satgas COVID-19 kabupaten bisa menyediakan saluran siaga (*hotline*) bagi sekolah untuk melaporkan guru-guru yang belum mendapatkan vaksinasinya.
2. **Pengembangan panduan pembukaan sekolah dengan pendekatan dua jalur (*twin-track approach*)**. Pemerintah pusat perlu membuat panduan yang merinci indikator yang mencakup aspek kesehatan dan juga kondisi pembelajaran siswa untuk membantu pemerintah daerah dalam memutuskan pembukaan sekolah. Kemendikburistek juga harus menambahkan pendekatan *twin-track* agar mencakup pendekatan khusus bagi anak-anak rentan, seperti penyandang disabilitas, anak-anak putus sekolah, atau kelompok anak rentan lainnya.
3. **Pembangunan jaringan internet**. Pemerintah pusat perlu memulai investasi dalam pembangunan jaringan internet, baik melalui badan usaha milik negara (BUMN) atau mendorong sektor swasta untuk membangun jaringan internet di daerah-daerah tersebut.
4. **Perluasan jangkauan program bantuan pendidikan untuk mengembalikan anak putus sekolah karena pandemi**. Program bantuan ini juga harus dibarengi dengan program mitigasi perundungan, khususnya bagi anak-anak perempuan yang sudah menikah dan kembali bersekolah.
5. **Menyesuaikan pendekatan dengan tingkat kesiapan daerah**. Untuk daerah dalam kategori percepatan, pemerintah pusat dapat mendukung pengembangan kolaborasi dengan pihak nonpemerintah. Untuk daerah pengembangan, dukungan difokuskan pada bantuan substansial dan teknis. Sedangkan untuk kelompok daerah penumbuhan, bantuan yang dibutuhkan lebih bersifat mendasar, seperti pengembangan sumber daya terkait fasilitas maupun sumber daya manusia.

Rekomendasi untuk pemerintah daerah:

1. **Mengembalikan anak putus sekolah ke sistem pendidikan**, yaitu dengan memberikan dispensasi bagi mereka untuk kembali ke sekolah dan melakukan pemantauan untuk kasus-kasus putus sekolah. Khusus bagi anak-anak kelas rendah, penting bagi Dinas Pendidikan untuk memfokuskan upaya pengembalian pada penguasaan kemampuan dasar yang dapat dilaksanakan dalam bentuk kelas tambahan. Selain itu, alternatif lainnya adalah bagi Dinas Pendidikan dapat menggencarkan program kejar paket sehingga anak-anak bisa mendapatkan ijazah pendidikannya.

2. **Peningkatan kapasitas guru**, yaitu dengan mengoptimalkan fungsi KKG dan MGMP untuk mendiseminasikan materi-materi yang tersedia pada portal Kemendikbudristek, serta berkolaborasi dengan organisasi guru, seperti PGRI/IGI setempat, untuk materi yang lebih disesuaikan kebutuhan guru, terutama kebutuhan anak. Guru juga perlu dilatih agar dapat melakukan pendekatan melalui pembelajaran sosial-emosional (*Social Emotional Learning/SEL*) untuk memulihkan motivasi, minat, dan kepercayaan siswa dalam proses belajar.
3. **Penguatan peran masyarakat dan aktor pemerintahan**. Komite sekolah termasuk orang tua di dalamnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, media, dan Dewan Pendidikan dapat dilibatkan dalam melakukan *check and balance*, pemantauan, dan evaluasi dalam sistem pendidikan terutama selama pandemi. Masing-masing instansi tersebut dapat membuka layanan pengaduan dari masyarakat setempat agar dapat terus memantau dan menampung aspirasi yang perlu disampaikan ke pengambil kebijakan.
4. **Pemetaan Infrastruktur pendukung, termasuk dukungan teknologi informasi, untuk pembelajaran selama pandemi**. Dengan kemungkinan pembelajaran selama pandemi berlangsung berkepanjangan maka pemerintah daerah juga perlu menyiapkan kemungkinan untuk adanya pembelajaran yang dilakukan di tingkat domisili masing-masing siswa. Pemerintah daerah perlu menguatkan pelaksanaan pembelajaran berbasis kelompok di tingkat komunitas. Dengan kemungkinan adanya penutupan sekolah di masa depan, pembelajaran kelompok berbasis komunitas dapat menggunakan sumber daya sekitar, seperti tempat umum sebagai lokasi dan juga warga setempat, seperti guru, kader ataupun orang dewasa lainnya sebagai pengajar untuk mendampingi proses pembelajaran.

1. PENDAHULUAN

DINAMIKA KEBIJAKAN PEMBELAJARAN SELAMA PANDEMI: KONTEKS INDONESIA

Di masa awal pandemi pada Mei 2020, Kemendikbudristek menerbitkan Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan³ No. 15 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyelenggaraan Belajar Dari Rumah Dalam Masa Darurat Penyebaran COVID-19. Pedoman tersebut berisi prinsip, panduan, metode, serta tanggung jawab dari masing-masing pihak dalam penyelenggaraan BDR di masa pandemi. Dalam pedoman tersebut, terdapat dua pendekatan implementasi BDR, yaitu dalam jaringan (daring) dan luar jaringan (luring). Pembelajaran daring dapat dilaksanakan antara lain dengan menggunakan gawai—baik laptop maupun telepon genggam—melalui berbagai portal dan aplikasi yang dapat mendukung pembelajaran. Sedangkan pembelajaran jarak jauh (PJJ) secara luring dapat dilaksanakan antara lain dengan menggunakan televisi, radio, modul belajar mandiri dan lembar kerja, bahan ajar cetak, alat peraga, dan media belajar dari benda di lingkungan sekitar.

Kemendikbudristek telah melakukan berbagai upaya untuk mendukung BDR, antara lain dengan pemberian subsidi kuota internet, pelonggaran regulasi penggunaan dana BOS, dan penyediaan program pembelajaran melalui TVRI dan RRI. Kemendikbudristek juga telah mengeluarkan kurikulum darurat—yang selanjutnya disebut dengan kurikulum khusus—dan bertujuan menyederhanakan kurikulum yang ada agar tidak membebani guru maupun siswa. Berbagai panduan diterbitkan untuk siswa, guru, dan orang tua agar dapat menjalankan BDR dengan lebih baik. Portal Guru Berbagi dan Bersama Hadapi Korona juga disediakan sebagai sarana untuk saling berbagi mengenai praktik-praktik baik pembelajaran dari rumah.

Meski demikian, implementasi kebijakan BDR bervariasi dan pada tingkat tertentu tidak cukup efektif. Di awal masa pandemi, penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah (pemda) memiliki pengetahuan dan kapasitas terbatas untuk menerapkan kebijakan BDR (Alifia et al., 2020). Beberapa sekolah menerjemahkan kebijakan tersebut sebagai hari libur sekolah dan menghentikan kegiatan belajar mengajar untuk sementara waktu. Temuan periode awal pelaksanaan BDR menunjukkan adanya variasi antarkabupaten saat menindaklanjuti kebijakan Kemendikbudristek terkait pedoman pembelajaran. Variasi tindak lanjut yang dimaksud sesuai dengan kondisi, sumber daya, dan kapasitas sistem pendidikan mereka. Kabupaten-kabupaten yang lebih maju memberikan dukungan bagi guru-gurunya dalam bentuk pembiayaan dan pengembangan profesi. Adapun kabupaten dengan kapasitas yang lebih terbatas serta kondisi geografis yang lebih menantang, menggantungkannya semuanya kepada kemampuan guru (Alifia et al., 2020).

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Kemendikbudristek pada April 2020, sebanyak 67 persen kepala sekolah menyatakan bahwa kendala utama guru dalam melaksanakan tugas mengajar dari rumah adalah terkait keterampilan memanfaatkan perangkat digital. Sebagian besar guru melakukan pembelajaran dengan cara memberikan tugas berupa soal kepada siswa dan hanya 61 persen yang meminta siswa belajar menggunakan berbagai sumber belajar elektronik. Selain itu,

³ Pada masa penerbitan Surat Edaran dan pada waktu pengambilan data studi, nomenklatur Kementerian Pendidikan adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Kami sepenuhnya menyadari bahwa adanya pergantian menjadi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Penamaan tersebut akan kami gunakan pada laporan, kecuali pada Surat Edaran dan kutipan langsung responden.

juga terdapat kesenjangan antara daerah 3T dan non-3T, di mana hanya 44,2 persen guru di daerah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal) yang memberikan materi secara interaktif melalui media daring, dibandingkan dengan 66 persen di daerah non-3T. Meski demikian, penggunaan media sosial yang sangat luas di kalangan guru ternyata cukup potensial sebagai sarana melakukan pembelajaran dari rumah secara interaktif, di mana 86,6 persen guru mengaku menggunakannya sebagai sarana berkomunikasi. Hanya 31,6 persen guru yang mengaku menggunakan sistem manajemen pembelajaran (*Learning Management System*) seperti Rumah Belajar maupun Google Classroom; dan lebih sedikit lagi yang menggunakan *platform* konferensi video (*video conference*) seperti Zoom dan Google Meet (22,2 persen).

Menurut survei Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang dilakukan di tahun 2020, dalam situasi PJJ di awal pandemi, 80 persen responden mengatakan tidak ada interaksi belajar mengajar antara siswa dan guru selama sekolah dari rumah, kecuali untuk menyampaikan dan menyerahkan tugas. Hasil survei serupa juga ditemukan oleh UNICEF (2021), di mana 38 persen siswa merasa tantangan utama dalam melakukan pembelajaran dari rumah adalah kurangnya bimbingan yang didapatkan dari guru. Dua pertiga dari seluruh responden merasa tidak nyaman dengan PJJ dan 87 persen dari responden ingin segera kembali ke pembelajaran tatap muka di sekolah. Kemungkinan, terdapat variasi dalam tingkat eksklusi siswa dari kesempatan belajar serta kesenjangan kehilangan belajar di antara siswa yang terjadi sepanjang tahun. Sebagaimana terbukti dalam penelitian Yarrow et al. (2020), perbedaan tingkat kecakapan antara siswa termiskin dan terkaya sangat tajam. Di tahun 2018, terdapat selisih 57 poin bacaan PISA (Programme for International Student Assessment). Diperkirakan dengan adanya empat bulan penutupan sekolah di masa COVID-19, selisihnya meningkat 7 (tujuh) poin atau setara dengan 1,6 tahun sekolah. Variasi tersebut perlu direspons melalui pendekatan yang berbeda untuk memastikan tahun ajaran berikutnya dapat mengakomodasi kehilangan belajar (*learning loss*) yang dialami para siswa (Arsendy et al., 2020).

Temuan dari Saiful Mujani Research & Consulting di tahun 2020 menyatakan bahwa dari keseluruhan responden⁴ yang disurvei, hanya 24 persen yang mengaku memiliki akses ke internet, di mana dari jumlah tersebut, mayoritas (95.1 persen) hanya mengakses internet melalui telepon genggam. Akses internet secara signifikan lebih tinggi di daerah perkotaan dibandingkan perdesaan, serta di wilayah DKI Jakarta dan Banten dibandingkan dengan wilayah lainnya. Selain itu, akses internet lebih tinggi ditemukan pada warga yang berusia lebih muda, berlatar belakang pendidikan lebih tinggi, dan berpendapatan lebih besar. Dalam studi yang sama, ditemukan bahwa biaya sekolah daring (*online*) paling banyak dianggap sangat/cukup berat oleh mereka yang perempuan, berada di perdesaan, di wilayah Maluku & Papua, berlatar belakang pendidikan lebih rendah, berpendapatan lebih kecil, 'kerah biru', dan mereka yang merasa kondisi ekonomi rumah tangganya sekarang jauh lebih buruk dibandingkan dengan sebelum wabah COVID-19. Dari temuan-temuan di atas, dapat dilihat bahwa kesenjangan dalam mendapatkan pendidikan berkualitas menjadi semakin melebar dengan pelaksanaan PJJ.

Penelitian-penelitian di skala global konsisten menunjukkan bahwa pembelajaran dari rumah, meskipun dilengkapi dengan berbagai fasilitas, memiliki dampak terhadap perkembangan pembelajaran yang sangat sedikit (Engzell, Frey & Verhagen, 2021; Sabates, Carter & Stern, 2021; Kuhfield & Tarasawa, 2020). Urgensi tersebut mendorong pemerintah pusat untuk memberlakukan kebijakan pembukaan kembali sekolah lintas instansi, yang tertuang dalam bentuk SKB 4 Menteri, yaitu Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam

⁴ Data-data yang dimiliki saat ini adalah temuan dari survei Opini Publik Nasional dengan sampel warga negara Indonesia yang sudah memiliki hak pilih, yakni yang berusia 17 tahun ke atas atau sudah menikah.

Negeri. SKB 4 Menteri sempat mengalami revisi beberapa kali terkait daerah yang boleh menyelenggarakan PTM. Pada awalnya, hanya sekolah yang berada dalam zona tertentu yang dapat melakukan PTM. Keputusan tersebut kemudian direvisi dengan memberikan kewenangan bagi tiap pemerintah daerah untuk memutuskan apakah daerahnya siap melaksanakan PTM. Dalam versi terakhir yang diterbitkan pada April 2021, pemerintah mewajibkan setiap satuan pendidikan untuk menyelenggarakan PTM, di samping PJJ. Hal tersebut dengan catatan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan telah mendapatkan vaksin COVID-19 secara lengkap, dan direncanakan terlaksana paling lambat pada TA 2021/2022 seiring dengan target vaksinasi lima juta guru dan tenaga kependidikan. Namun demikian, orang tua/wali siswa dapat memilih apakah anak mereka akan ikut melaksanakan pembelajaran secara tatap muka atau jarak jauh.

Setelah satu tahun berada dalam pandemi, pemerintah Indonesia mulai berfokus untuk melakukan pembukaan kembali sekolah. SKB yang berjumlah 43 halaman tersebut memaparkan dengan lengkap panduan mengenai pelaksanaan PTM terbatas. Panduan tersebut mencakup, antara lain kondisi kelas dan protokol kesehatan yang harus diterapkan, waktu PTM dan pembagian rombongan, mekanisme pelaporan, serta tanggung jawab setiap pemangku kepentingan (*stakeholder*). Dikarenakan adanya kesenjangan belajar yang bervariasi, penting bagi pembuat kebijakan di tingkat nasional maupun daerah untuk memahami variasi dalam penyesuaian yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mendukung adanya kesempatan belajar yang adil bagi seluruh siswa. Penelitian ini mencoba melengkapi berbagai studi terkait pembelajaran di masa COVID-19 dengan fokus pada penerjemahan kebijakan pusat oleh pemerintah daerah beserta implementasinya.

KAJIAN LITERATUR

Sejumlah penelitian telah menunjukkan bahwa penutupan sekolah yang berkepanjangan akan menyebabkan akumulasi hilangnya modal manusia. Tidak hanya pada pengurangan keterampilan literasi dan numerasi, tetapi juga kesehatan fisik dan mental, serta meningkatnya masalah sosial seperti putus sekolah dan pernikahan anak (Andrabi, Daniels & Das, 2020; Suryahadi et al., 2020; Baez et al., 2010). Lebih lanjut, Yarrow et al. (2020) memperkirakan bahwa selama empat bulan penutupan sekolah di Indonesia, sebanyak 91.000 anak mengalami putus sekolah di tingkat dasar dan menengah. Jumlah ini diperkirakan akan bertambah jika sekolah ditutup lebih lama. Dampaknya diperkirakan dapat dialami oleh seluruh siswa, tidak hanya siswa dari keluarga kurang mampu. Tanpa adanya intervensi tambahan dari pemerintah, penutupan sekolah diperkirakan dapat mengakibatkan kehilangan pembelajaran lebih jauh, yang salah satunya dapat diukur dengan indikator *Learning-Adjusted Years of Schooling (LAYS)*⁵. Berdasarkan Human Capital Index 2020, Indonesia memiliki LAYS selama 7,83 tahun. Akibat penutupan sekolah saat pandemi, LAYS di Indonesia diperkirakan berkurang rata-rata sebesar 0,33 tahun menjadi 7,5 tahun dalam skenario menengah⁶ (Asian Development Bank, April 2021).

Studi lain juga menggambarkan efek jangka panjang yang mencakup potensi hilangnya produktivitas masa depan dan pendapatan hanya dalam empat bulan penutupan sekolah (Yarrow, Masood & Afkar, 2020; Hanushek & Woessmann, 2020). Khusus untuk anak-anak yang memiliki keterbatasan

⁵ LAYS merupakan sebuah indikator yang mencakup kuantitas maupun kualitas pendidikan; diukur dalam jumlah tahun sekolah yang diekspektasikan akan didapatkan seorang anak pada usia 18 tahun. Bahkan sebelum pandemi, Indonesia hanya memiliki LAYS sebesar 7,83 tahun—terlepas dari adanya program wajib belajar 12 tahun yang dicanangkan pemerintah.

⁶ Dalam studi tersebut diproyeksikan pengurangan LAYS untuk skenario optimistis, menengah, dan pesimistis.

dalam aspek pembelajaran dan sosial, kebiasaan pembelajaran yang terstruktur serta interaksi sosial dengan teman-teman mereka di sekolah merupakan intervensi nonterapi yang penting untuk perkembangan diri mereka (Petretto, Masala & Masala, 2020; Duraku, Zamira & Nagavci, 2020). Dengan adanya penutupan sekolah, anak dengan kebutuhan khusus mengalami lebih banyak lagi kemunduran.

Dampak negatif COVID-19 di dunia pendidikan kemungkinan lebih besar lagi dirasakan oleh anak penyandang disabilitas. Penelitian yang dilakukan di Nusa Tenggara Barat (INOVASI, 2020) menyoroti sejumlah faktor yang meningkatkan kesulitan yang dihadapi oleh anak penyandang disabilitas, antara lain: (i) anak penyandang disabilitas secara tidak proporsional berasal dari keluarga berpenghasilan rendah di mana pekerjaan orang tua tidak dapat dilakukan dari rumah sehingga menyisakan waktu yang terbatas untuk mendukung anak-anak dengan pekerjaan sekolah; (ii) tekanan ganda pada orang tua mengakibatkan kemarahan, ketidaksabaran, dan penggunaan hukuman fisik terhadap anak penyandang disabilitas; (iii) mendukung pembelajaran anak penyandang disabilitas sangat memakan waktu dan juga menantang sehingga untuk orang tua yang kurang terampil atau percaya diri memiliki keterbatasan waktu. Kurangnya dukungan dari sekolah dan pengalaman mendampingi anak-anak mereka dari rumah dapat menyebabkan munculnya rasa frustrasi dan stres pada orang tua.

Kajian cepat dampak COVID-19 terhadap penyandang disabilitas yang dilakukan antara April-Mei 2020 oleh jaringan Organisasi Penyandang Disabilitas (Jaringan DPO, 2020), sedikit banyak menggambarkan situasi anak penyandang disabilitas di masa pandemi. Pembelajaran daring bagi siswa dengan disabilitas lebih umum dilaksanakan di daerah perkotaan dan dilaksanakan untuk siswa dengan gangguan pendengaran atau fisik. Adapun siswa penyandang disabilitas intelektual lebih menyukai pembelajaran luring dan beberapa tidak belajar sama sekali. Sementara itu, hasil kajian juga memperlihatkan bahwa hampir 70 persen siswa merasa kesulitan belajar daring karena antara lain infrastruktur rumah tidak mendukung pembelajaran, kurangnya akses internet dan sinyal, aplikasi pembelajaran tidak dapat diakses, serta kurangnya peralatan dan dukungan guru. Siswa penyandang disabilitas dari sekolah luar biasa dan sekolah swasta mendapat dukungan lebih besar dari guru yang menyesuaikan proses pembelajaran (metode dan tugas) berdasarkan kebutuhan siswa, sedangkan siswa dari sekolah umum merasa pembelajaran dari rumah lebih sulit.

Pada umumnya, kebijakan adalah produk dari berbagai aktor dan institusi. Di Indonesia, penyelenggaraan pendidikan di kabupaten dilaksanakan oleh sejumlah aktor dan sangat dipengaruhi oleh beragam konteks lokal, seperti di antaranya faktor budaya, kondisi geografis, dan keadaan sosial politik masyarakat. Perumusan kebijakan tidak hanya melibatkan Dinas Pendidikan dan Kankemenag, tetapi juga Bappeda dan DPRD, terutama dalam hal anggaran. Dengan adanya pandemi, kompleksitas perumusan kebijakan bertambah karena layanan pendidikan harus dapat mengakomodasi tuntutan, baik dari sisi kesehatan maupun pembelajaran. Oleh karena itu, Satuan Tugas (Satgas) COVID-19 kabupaten yang merupakan gabungan dari berbagai instansi memiliki peran penting dalam memberikan rekomendasinya.

Lokalisasi kebijakan nasional oleh daerah melibatkan seluruh sistem sosial politik di daerah itu sendiri (Burdett & O'Donnell, 2016; Kemmis & Heikkinen, 2012). Untuk menangkap proses lokalisasi secara komprehensif, harus disoroti konteks kelembagaan di mana kebijakan nasional tersebut akan dilaksanakan (Mukhopadhyay & Sriprakash, 2011; Sausman, Oborn & Barrett, 2016). Hal ini dikarenakan kebijakan pendidikan daerah merupakan proses *top-down* dan *bottom-up* yang sangat tergantung dengan konteks desentralisasi Indonesia (Datnow, 2002). Desentralisasi pendidikan dilaksanakan dengan tujuan memberikan pelayanan yang lebih sesuai dengan kondisi

lokal. Meskipun demikian, penerapan sistem desentralisasi di bidang pendidikan masih menemui berbagai kendala (Azis, 2017). Bjork (2003) dalam penelitiannya terkait respons daerah terhadap kebijakan nasional mengungkapkan bahwa para pejabat di tingkat pemerintah daerah cenderung menunggu arahan dari pemerintah pusat dan kurang memiliki inisiatif untuk menjalankan wewenang mereka. Menurut Bjork, hal itu tidak lepas dari budaya otoriter di sistem pendidikan Indonesia yang sudah mendarah daging, khususnya sejak zaman orde baru. Temuan tersebut masih relevan hingga saat ini. Salah satunya dibuktikan dengan penelitian oleh Zulfa et al. (2019) yang melihat masih terbatasnya inovasi kabupaten dalam mengembangkan kebijakan pendidikan yang efektif. Oleh karena itu, peran aktor di tingkat lokal sangat vital untuk diamati karena pemahaman, motivasi, dan minat mereka terhadap kebijakan nasional sangat berpengaruh terhadap arah maupun bentuk dari lokalisasi dan implementasi kebijakan di tingkat daerah (Werts et al., 2013).

Di masa pandemi, penilaian akan kesiapan kabupaten untuk membuka kembali sekolah harus mencakup aspek pembelajaran maupun protokol kesehatan. Aspek inti protokol kesehatan meliputi penetapan sistem pemantauan kesehatan, penerapan pembelajaran secara *hybrid*⁷, dan ketersediaan fasilitas kesehatan, yaitu ventilasi yang memadai, ruang yang cukup bagi siswa dan guru untuk mempraktikkan menjaga jarak aman 1,5 meter, serta fasilitas untuk mencuci tangan (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2020; Melnick & Hammond, 2020). Sedangkan dalam hal pembelajaran, pembukaan kembali sekolah harus memastikan keberlanjutan pembelajaran dan pemulihan kehilangan pembelajaran. Maka dari itu, persiapan yang dapat dilakukan meliputi pelaksanaan asesmen, membekali guru dengan pembelajaran yang terdiferensiasi, pengamatan kesehatan fisik dan mental—baik siswa maupun guru—serta tambahan pembelajaran bila diperlukan (Beatty et al., 2020).

TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi TA 2021/2022 yang semakin dekat, mengingat adanya berbagai kesulitan belajar yang dialami oleh siswa dan guru selama satu tahun terakhir. Selain itu, studi ini juga ingin mengeksplorasi adaptasi kebijakan pemerintah pusat di daerah beserta implementasinya. Hasil studi ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan strategi untuk membantu pemerintah daerah terkait rencana pembukaan sekolah, sekaligus mengembangkan strategi mitigasi untuk krisis serupa yang mungkin terjadi di masa mendatang.

Secara umum, studi ini bertujuan untuk menggambarkan perubahan yang terjadi selama pandemi, khususnya bagaimana pemerintah daerah mempersiapkan TA 2021/2022 di tengah pandemi COVID-19. Subpertanyaan untuk membantu menggambarkan kesiapan daerah mencakup:

1. Apa kebijakan tindak lanjut dan upaya yang sudah disiapkan oleh pemerintah daerah sebagai respons terhadap pedoman pembelajaran saat pandemi COVID-19 yang dikeluarkan oleh Kemdikbud, baik pada TA 2020/2021 maupun TA 2021/2022. Apa saja faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan tindak lanjut dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
2. Apa penyesuaian yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menanggapi konteks dan kebutuhan lokal. Sebagaimana dijelaskan dalam pedoman pembelajaran yang diperbarui

⁷ Pembelajaran *hybrid* adalah metode pembelajaran yang dikombinasikan antara pembelajaran tatap muka dan pembelajaran jarak jauh.

bahwa kabupaten telah diberi kewenangan untuk memberikan izin proses PTM sejak Januari 2021 dengan pertimbangan yang matang, sesuai dengan konteks lokal dan juga tunduk pada prinsip kebijakan pembelajaran selama pandemi COVID-19. Hal ini tentunya memberikan lebih banyak kesempatan bagi pemerintah daerah dan sekolah untuk melakukan penyesuaian yang diperlukan, serta apa saja faktor-faktor yang memengaruhi penyesuaian kebijakan tersebut.

3. Bagaimana kebijakan dan tindakan yang akan diberlakukan di sekolah berpotensi memastikan aksesibilitas ke pembelajaran yang berkualitas bagi semua siswa. Hal ini bertujuan untuk menilai apakah kebijakan dan tindakan tersebut dapat dilaksanakan dan juga bertujuan untuk memenuhi kepentingan siswa.

2. METODOLOGI

Studi ini menggunakan metode kualitatif untuk memahami kesiapan pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan pembelajaran di tahun ajaran baru melalui implementasi kebijakan TA 2020/2021 dan persiapan pelaksanaan TA 2021/2022 di 10 kabupaten di Indonesia. Metode ini memungkinkan tim peneliti untuk mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat pemerintah daerah dalam menerjemahkan kebijakan dari pemerintah pusat. Selain itu, metode kualitatif juga melengkapi pemahaman peneliti terkait konteks lokal di daerah sehingga membantu tim peneliti dalam menganalisis hasil studi.

2.1. METODE PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data dilakukan di 10 kabupaten di empat provinsi, yaitu Provinsi Nusa Tenggara Timur (Kab. Nagekeo, Kab. Sumba Barat, dan Kab. Sumba Tengah); Provinsi Jawa Timur (Kab. Sumenep dan Kab. Probolinggo), Provinsi Nusa Tenggara Barat (Kab. Lombok Tengah, Kab. Bima, dan Kab. Sumbawa); dan Provinsi Kalimantan Utara (Kab. Bulungan dan Kab. Tana Tidung). Sepuluh kabupaten sampel ini merupakan wilayah mitra kerja INOVASI sehingga dapat membantu kemudahan dalam proses pengumpulan data. Metode pengumpulan data adalah wawancara mendalam secara jarak jauh (melalui telepon dan pertemuan virtual melalui Zoom) dengan 85 aktor-aktor/instansi yang relevan. Setiap wawancara dipandu dengan instrumen wawancara yang disesuaikan dengan responden yang diwawancarai.

Penelitian ini terdiri dari dua tahapan pengumpulan data. **Tahap pertama** terdiri dari pengumpulan data di tingkat nasional dan kabupaten. Sebelum pengumpulan data di tingkat kabupaten, terlebih dahulu dilakukan FGD dengan pengambil kebijakan di tingkat nasional pada 22 April 2021. FGD dihadiri oleh perwakilan dari lima kementerian/lembaga, yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, Kementerian Kesehatan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, dan DPRD Komisi X. FGD ini dilakukan untuk mengetahui fokus kebijakan pemerintah pusat terkait rencana pembukaan sekolah TA 2021/2022, sekaligus menggali ekspektasi mereka terhadap implementasi kebijakan TA 2020/2021 dan TA 2021/2022 di daerah. Selain itu, tujuan lain dilakukannya FGD ini adalah untuk menginformasikan mengenai signifikansi studi ini terhadap perbaikan kebijakan pembelajaran selama masa pandemi agar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat lebih siap dalam menyelenggarakan pembelajaran. Konsultasi dengan para pengambil kebijakan ini bertujuan untuk mengakomodasi perspektif dari pengambil kebijakan.

Pengumpulan data tahap pertama di tingkat kabupaten dimulai dengan pendekatan eksploratori. Wawancara mendalam dengan para informan dilakukan pada 26 April – 8 Mei 2021. Fokus wawancara yaitu untuk melihat penyesuaian kebijakan nasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dalam mengimplementasikan kebijakan pembelajaran, baik pada TA 2020/2021 maupun TA 2021/2022. Informasi digali melalui wawancara mendalam dengan Dinas Pendidikan dan Kankemenag sebagai pihak pelaksana kebijakan. Wawancara juga dilakukan pada Bappeda dan DPRD karena keduanya memiliki kewenangan dalam hal perencanaan dan penganggaran, sekaligus menggali pertimbangan politis dalam perumusan kebijakan di daerah. Media lokal dan organisasi guru juga menjadi informan dalam studi ini untuk mengetahui persepsi mereka pada kesiapan pemerintah daerah.

Metode *purposive sampling* dipilih untuk memastikan efisiensi pengumpulan data dan memastikan kualitas data. Pemilihan responden dilakukan dengan bantuan INOVASI yang telah memiliki jaringan ke instansi/lembaga terkait, termasuk informasi mengenai narahubung yang tepat di setiap instansi. Pada setiap instansi/lembaga, peneliti menghubungi 1-2 orang perwakilan yang dianggap memiliki informasi memadai terkait isu-isu pembelajaran di kabupaten masing-masing. Jika calon informan menolak atau tidak bisa diwawancara, peneliti meminta rekomendasi pengganti kepada calon informan tersebut. Gambaran umum informan studi dapat dilihat pada LAMPIRAN.

Tahap kedua merupakan studi eksplanatori yang difokuskan untuk mengidentifikasi isu-isu tertentu yang dapat menghambat ataupun mendukung pelaksanaan pembelajaran pada TA 2021/2022. Pemilihan kabupaten studi dan responden untuk tahap lanjutan ini ditentukan berdasarkan isu unik yang ditemukan pada wilayah studi. Tahap kedua tidak ditujukan untuk melakukan triangulasi atau mencari solusi sehingga tidak semua kabupaten akan diambil sebagai lokasi untuk pengumpulan data tahap kedua. Informan pada tahap kedua berasal dari Dinas Pendidikan, Satgas COVID-19, serta perwakilan sekolah (guru dan kepala sekolah).

Pada tahap kedua, terdapat tiga kabupaten terpilih, yaitu Kab. Bima, Kab. Tana Tidung, dan Kab. Sumenep. Ketiga kabupaten ini berasal dari provinsi yang berbeda sehingga pendekatan ini diharapkan dapat memberikan informasi lebih detail dan beragam untuk memperkaya analisis studi. Pemilihan Kabupaten Bima didasarkan pada temuan awal yang menunjukkan adanya permasalahan koordinasi antarinstansi yang berpotensi menghambat pelaksanaan tahun ajaran baru sehingga tim peneliti merasa perlu untuk menggali akar permasalahannya. Selanjutnya, Kabupaten Tana Tidung dipilih karena menjadi salah satu dari dua kabupaten studi yang berencana menerapkan Asesmen Kompetensi Minimum (AKM)⁸ untuk mengukur capaian belajar siswa. Terakhir, pemilihan Kab. Sumenep dilandaskan pada temuan pada tahap pertama terkait pelaksanaan pembelajaran tatap muka yang sudah dilakukan di banyak sekolah. Karakteristik Sumenep sebagai kabupaten dengan beberapa wilayah pulau menjadi hal menarik untuk dieksplorasi terkait isu pembelajaran selama pandemi COVID-19.

2.2. KERANGKA ANALISIS

Sesuai dengan pertanyaan penelitian yang telah disebutkan sebelumnya, studi ini mengeksplorasi proses dan kesiapan pemerintah daerah untuk mendukung pelaksanaan TA 2020/2021 dan persiapan TA 2021/2022 selama masa pandemi COVID-19. Kebijakan nasional mengacu pada SKB 4 Menteri dan Panduan Penyesuaian Kebijakan Pembelajaran di Masa Pandemi COVID-19. Selain itu, studi ini juga mengidentifikasi dukungan pemerintah pusat yang dapat memengaruhi kebijakan daerah.

Guna melihat bagaimana kesiapan dan proses implementasi kebijakan pendidikan selama pandemi oleh pemerintah daerah, studi ini menggunakan kerangka analisis yang dimodifikasi dari kerangka yang dikembangkan oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Berdasarkan literatur, proses penyesuaian kebijakan pendidikan nasional kepada konteks lokal memerlukan tiga komponen: desain kebijakan, pemangku kepentingan, dan kelembagaan/faktor

⁸ Asesmen Kompetensi Minimum (AKM) adalah metode asesmen baru yang diterapkan oleh Kemendikbudristek kepada siswa untuk menilai penguasaan kompetensi dasar siswa agar mampu mengembangkan kapasitas diri dan berpartisipasi positif pada masyarakat. AKM terdiri dari dua tes kemampuan, yaitu literasi dan numerasi, yang difokuskan untuk melihat kompetensi mendalam siswa, tidak sekadar penguasaan konten. Dengan AKM, informasi mengenai capaian siswa terhadap kompetensi yang diharapkan bisa diketahui sehingga secara tidak langsung akan berimplikasi pada perbaikan kualitas belajar-mengajar dan capaian belajar siswa (Pusat Asesmen dan Pembelajaran, 2020).

budaya (Viennet & Pont, 2017). Proses penyesuaian kebijakan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti antara lain pemahaman akan konteks lokal, motivasi, sosial-ekonomi, dan faktor politik (Lee & Hawkins, 2015). Dinamika masing-masing faktor pendorong tersebut akan menghasilkan kebijakan daerah yang dianggap layak (Prichett, 2015).

Desain kebijakan berarti proses dan mekanisme merancang solusi atau mengubah pendekatan dalam penyelesaian suatu masalah untuk mencapai tujuan tertentu (Howlett, 2014 ; Viennet & Pont, 2017). Menurut Viennet & Pont (2017), desain kebijakan yang efektif adalah kebijakan yang disusun dengan logis dan memiliki solusi yang dapat diimplementasikan. Jika dikaitkan dengan kebijakan pembelajaran selama pandemi, desain kebijakan berarti bagaimana pemerintah pusat memikirkan solusi logis dan layak untuk merespons situasi pembelajaran selama pandemi.

Upaya melibatkan pemangku kepentingan dalam proses desain dan implementasi kebijakan juga berkenaan dengan konsep pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*) bersifat general dan otoritatif yang hanya melibatkan pemangku kepentingan/pemerintah pusat sebagai pihak yang merancang dan menetapkan kebijakan untuk diimplementasikan oleh aktor lokal (Matland, 1995). Sementara, pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*) melibatkan aktor di tingkat lokal dalam penyusunan kebijakan yang selanjutnya dapat memengaruhi kebijakan pada tingkat yang lebih tinggi (Cerna, 2013). Pendekatan secara *bottom-up* memungkinkan kebijakan dapat disesuaikan dengan konteks lokal.

Dalam konteks studi ini, kedua pendekatan tersebut digunakan dalam rancangan dan implementasi kebijakan. Pemerintah pusat melalui kebijakan nasionalnya menetapkan aturan untuk pelaksanaan pembelajaran selama masa pandemi COVID-19. Meski demikian, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk melakukan modifikasi atau inovasi sesuai konteks wilayah masing-masing. Hal ini juga berkaitan dengan sistem desentralisasi yang berlaku di Indonesia.

Penerjemahan kebijakan pendidikan melibatkan banyak aktor, mulai dari tingkat nasional, daerah, komunitas, sekolah, hingga rumah tangga. Oleh karena itu, pelibatan para pemangku kepentingan, baik dalam proses perancangan kebijakan maupun implementasinya, menjadi hal yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

Kebijakan yang didesain oleh para pemangku kepentingan menggambarkan kepentingan, motivasi, dan kapasitas mereka (Munger, 2011). Studi ini memetakan seberapa relevan kepentingan dan kapasitas dari masing-masing aktor di daerah, yaitu dinas pendidikan, DPRD, Bappeda, Kankemenag, organisasi guru, dan media lokal. Jika para pembuat kebijakan memiliki pemahaman yang benar terhadap permasalahan dan konteks kewilayahannya, kepentingan aktor lain sebagai penerima layanan pendidikan (orang tua, siswa, dan guru) akan tercermin pada kebijakan yang mereka buat.

Para pembuat kebijakan tidak bisa sekadar merancang dan menetapkan kebijakan tanpa mempertimbangkan pendapat ataupun keberadaan aktor-aktor lain yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan. Setiap pemangku kepentingan yang berkaitan dengan kebijakan tersebut, harus memiliki pemahaman yang sama mengenai masalah dan kebijakan yang dibuat (Viennet & Pont, 2017). Dengan demikian, implementasi kebijakan akan didasari oleh pemahaman para aktor atas permasalahan dan solusi yang tepat untuk permasalahan tersebut.

Oleh karena itu, penting untuk memahami bagaimana para pembuat kebijakan di daerah merancang kebijakan turunan yang disesuaikan dengan konteks daerah, tetapi dengan tetap mengacu pada kebijakan nasional. Studi ini mengeksplorasi motivasi dan kepentingan pemerintah daerah, serta

kelayakan kebijakan tersebut untuk mendapatkan gambaran logis dari kebijakan yang dirancang pemerintah daerah.

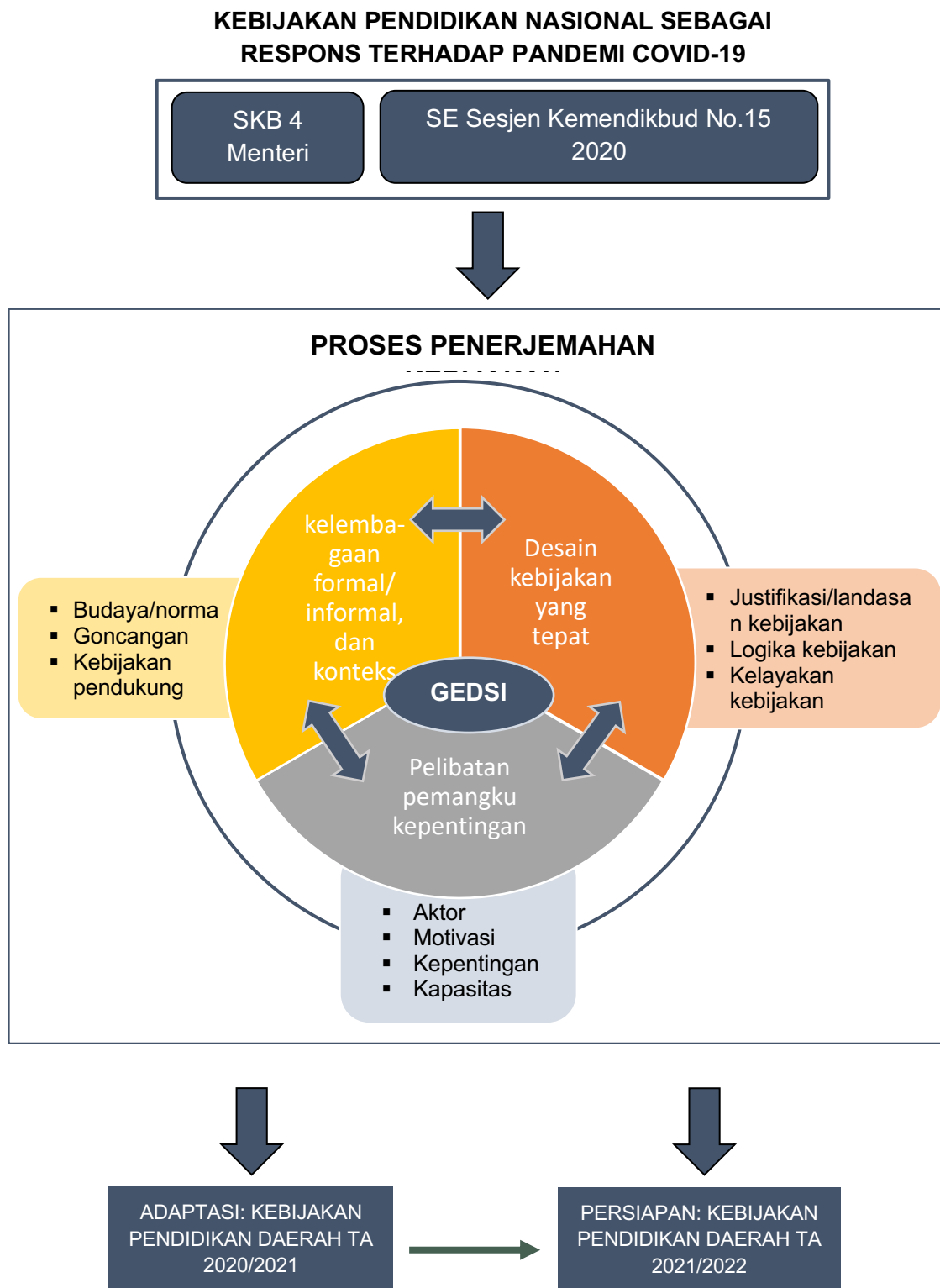
Pemahaman akan konteks lokal merupakan faktor penting dari desain kebijakan dan implementasinya. Maka dari itu, penting untuk menggali aspek-aspek terkait budaya/norma, politik lokal, kebijakan pendukung, dan ‘guncangan’ yang mungkin terjadi selama masa tahun ajaran. Hal ini juga akan menambah pemahaman tim peneliti dalam menilai strategi yang diterapkan pemerintah kabupaten untuk mempersiapkan diri pada tahun ajaran mendatang.

Sebagai tambahan, studi ini juga berusaha menganalisis aspek GEDSI, mengingat bahwa selama pandemi banyak anak yang tereksklusi dalam kebijakan PJJ. Analisis ini ditujukan untuk melihat sejauh mana pemerintah kabupaten telah berupaya untuk mengakomodasi kepentingan anak-anak dari kelompok GEDSI. Suryahadi et al. (2020) menemukan bahwa karakter anak tertentu—seperti anak laki-laki, anak yang tinggal dalam rumah tangga yang memiliki anggota keluarga penyandang disabilitas dan anak yang berasal dari rumah tangga miskin—lebih rentan mengalami putus sekolah selama pandemi. Kondisi anak penyandang disabilitas di Indonesia cenderung memprihatinkan dan telah termarginalkan jauh sebelum pandemi melanda. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2018, hanya 5,48 persen anak penyandang disabilitas berusia 5 tahun ke atas yang masih bersekolah dan sebanyak 24 persen anak penyandang disabilitas tidak pernah bersekolah (Jayani, 2019).

Lebih lanjut, literatur global menunjukkan bahwa anak penyandang disabilitas telah terpinggirkan dari pembelajaran selama kegiatan belajar dari rumah Brandenburg et al. (2020) dan Houtrow et al. (2020) mencermati bahwa anak penyandang disabilitas di Amerika Serikat menjadi kehilangan manfaat bantuan pendidikan (seperti terapi dan dukungan pendampingan) yang selama ini mereka dapatkan di sekolah sebelum pandemi COVID-19. Kondisi ini hampir serupa di beberapa negara maju lainnya, seperti Inggris dan Australia (Asbury et al., 2021; Dickinson et al., 2020). Di Australia, anak penyandang disabilitas tidak lagi mendapatkan dampingan karena sekolah menghentikan kunjungan pekerja pendamping/terapis untuk mencegah penyebaran virus corona. Permasalahan anak penyandang disabilitas juga tidak hanya pada pendampingan dari sekolah, tetapi juga hilangnya kesempatan untuk bersosialisasi dengan teman/guru yang dapat membantu proses pembelajaran anak berkebutuhan khusus (Castro-Kemp & Mahmud, 2021; Dickinson et al., 2020)

Sementara itu di Uganda, Mbazzi et al. (2020) mengungkapkan bahwa orang tua dari anak penyandang disabilitas mengkhawatirkan anak mereka akan tertinggal dalam pembelajaran selama masa belajar dari rumah karena orang tua tidak tahu bagaimana mendampingi anak mereka yang berkebutuhan khusus. Di sisi lain, anak mereka tidak dapat mengikuti pembelajaran daring. Studi yang dilakukan oleh Castro-Kemp & Mahmud (2021) menunjukkan bahwa mayoritas responden orang tua menyambut baik pembukaan sekolah pada September 2020 di Inggris karena dianggap sebagai solusi belajar yang tepat bagi anak mereka yang berkebutuhan khusus atau penyandang disabilitas.

Gambar 1: Cakupan Penelitian (diadaptasi dari Kerangka Implementasi Kebijakan Pendidikan OECD, Viennet & Pont, 2017)



Penjelasan detail mengenai konsep-konsep penentu implementasi kebijakan pendidikan dapat dilihat pada

LAMPIRAN.

2.3. METODE ANALISIS

Fokus analisis pada studi ini adalah kesiapan pemerintah daerah untuk melaksanakan TA 2021/2022, yakni dengan menganalisis:

1. Pelaksanaan kebijakan pembelajaran TA 2020/2021 di daerah.
2. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan kebijakan pembelajaran TA 2020/2021.
3. Faktor-faktor yang memengaruhi kesiapan TA 2021/2022.

Analisis data dilakukan dengan melakukan pendalaman terhadap data melalui catatan lapangan dari setiap wawancara. Hasil wawancara pada tahap pertama digunakan untuk analisis ketiga poin tersebut. Sebelum analisis dilakukan, catatan lapangan tim peneliti melakukan pengodean (*coding*) pada hasil catatan lapangan. Kerangka pengodean dibuat berdasarkan kerangka analisis yang digunakan pada studi ini. Tim peneliti melakukan pengodean dengan perangkat lunak Nvivo untuk memudahkan manajemen data dalam jumlah besar.

Setelah kerangka pengodean dibuat, tim peneliti memulai kategorisasi data menggunakan pendekatan analisis konten dengan merujuk pada catatan lapangan. Cara ini memungkinkan tim peneliti menangkap variasi interpretasi kebijakan pendidikan nasional dari seluruh kabupaten studi.

2.4. KETERBATASAN PENELITIAN

Keterbatasan Selama Proses Penelitian

Selama pelaksanaan studi, terutama pada periode pengumpulan, tim peneliti menghadapi beberapa kendala yang menyebabkan adanya keterbatasan pada hasil penelitian. Secara ringkas, berikut adalah beberapa keterbatasan yang dihadapi:

1. Wawancara melalui telepon mempunyai kelemahan. Beberapa informan memiliki waktu terbatas sehingga peneliti harus bisa memanfaatkan waktu seefisien mungkin untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan utama. Selain itu, wawancara jarak jauh juga berpotensi menimbulkan miskomunikasi karena pertanyaan dan jawaban menjadi kurang detail.
2. Hampir seluruh wilayah studi memiliki kondisi akses jaringan internet yang terbatas. Wawancara hanya bisa dilakukan melalui jaringan telepon biasa. Beberapa wawancara yang dilakukan melalui aplikasi pesan telepon seperti WhatsApp, atau aplikasi *video conference*, seperti Zoom, harus mengalami kendala akibat koneksi yang terputus-putus sehingga mengganggu kelancaran proses wawancara.
3. Informasi mengenai aspek GEDSI yang diperoleh selama pengumpulan data masih terbatas. Hal ini dikarenakan pengetahuan informan yang diwawancara juga terbatas. Pengumpulan data dilakukan pada tingkat pengambil kebijakan dan bukan menjadi ranah kewenangannya. Informasi terkait kelompok rentan berada di dinas lainnya. Selain itu, tujuan studi juga tidak

secara khusus untuk menggali informasi mengenai pengarusutamaan isu GEDSI atau kondisi siswa dengan kategori disabilitas/berkebutuhan khusus. Mengingat adanya keterbatasan waktu wawancara yang juga dihadapi oleh tim peneliti, pengumpulan data tidak difokuskan pada isu tersebut.

Keterbatasan Hasil Penelitian

Seperti pemaparan di awal, penelitian ini bermanfaat untuk melengkapi studi-studi terkait implementasi pendidikan di masa pandemi COVID-19. Studi sebelumnya banyak dilakukan di level guru dan siswa dengan fokus yang relatif terbatas pada kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan pendidikan di masa pandemi. Hasil studi ini memberikan gambaran penting tentang bagaimana pemerintah daerah, khususnya Dinas Pendidikan, mengambil kebijakan serta mempersiapkan sekolah untuk menghadapi tahun ajaran baru. Meski demikian, hasil studi ini perlu diinterpretasi secara hati-hati dengan mempertimbangkan dua catatan berikut ini:

1. **Pertama**, terdapat sebagian kabupaten studi (Kab. Sumba Barat, Kab. Sumba Tengah, Kab. Nagekeo, Kab. Sumenep, dan Kab. Bulungan) yang tidak memiliki keterwakilan informan dari Kankemenag karena kesulitan untuk mencari kontak calon informan atau kesibukan jadwal calon informan. Oleh sebab itu, hasil studi ini harus diinterpretasikan secara hati-hati karena sebagian besar menggambarkan kondisi dan informasi mengenai implementasi dan persiapan pembelajaran dari sisi institusi di bawah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
2. **Kedua**, penelitian ini hanya meneliti 10 kabupaten di Indonesia sehingga tidak ada wilayah studi dengan karakteristik perkotaan dan zona risiko COVID-19 tinggi. Selama ini, pertarungan wacana terkait pro-kontra pembukaan sekolah cenderung menyorot kota-kota besar dengan jumlah kasus COVID-19 yang tinggi. Jika studi memiliki informasi ini, kemungkinan dapat berguna sebagai variasi untuk melihat bagaimana daerah perkotaan tersebut menyiapkan pembelajaran untuk TA 2021/2022; apakah cenderung memiliki pola yang sama atau ada hal-hal yang mungkin dapat dipelajari oleh wilayah lain.

3. UPAYA PEMERINTAH DAERAH MERESPONS PEMBELAJARAN DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT SELAMA MASA PANDEMI COVID-19

3.1. RESPONS PEMBELAJARAN TAHUN AJARAN 2020/2021

Jenis Kebijakan: Mayoritas Masih Umum, Belum Spesifik

Dalam merespons kebijakan pemerintah pusat terkait penyelenggaraan pendidikan di masa pandemi, terlihat variasi yang beragam dari kebijakan tindak lanjut pemerintah daerah, baik dari jenis kebijakan (formal dan informal), tingkat responsivitas, maupun bentuk-bentuk kebijakan itu sendiri. Dari 10 kabupaten yang menjadi lokasi studi, mayoritas pemerintah daerah menerbitkan peraturan bupati dan surat edaran untuk menindaklanjuti adanya kebijakan dari pemerintah pusat terkait penyelenggaraan pendidikan di masa pandemi. Surat edaran tersebut dapat berasal dari Bupati maupun Dinas Pendidikan. Rata-rata kebijakan yang berasal dari Bupati menjelaskan secara umum protokol kesehatan yang wajib diterapkan di daerah tersebut sebagai respons terhadap adanya pandemi COVID-19, termasuk di dalamnya satuan pendidikan. Sementara, kebijakan dari dinas pendidikan mengatur lebih spesifik tentang penyelenggaraan pendidikan di masa pandemi.

Tabel 1: Bentuk Kebijakan Daerah Turunan dari Kebijakan Pusat

	Sumbawa	Bima	Lombok Tengah	Probolinggo	Sumenep	Tana Tidung	Bulungan	Sumba Tengah	Nagekeo	Sumba Barat
SE Sesjen Kemendikbud										
Pembentukan Pos Pendidikan				√		√	√			
Mekanisme Evaluasi dan Pemantauan	√	√	√	√	√			√	√	√
Metode BDR	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Penyiapan RPP & Bahan Ajar	√	√	√	√				√	√	√
Pendampingan Orang tua	√			√	√		√			
Regulasi Terkait Guru	√	√	√	√		√		√		
Penggunaan TV/Radio			√				√			
SKB 4 Menteri										
Sarana & Prasarana Pendukung Proses	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Pengaturan Mekanisme PTM	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
Mekanisme Evaluasi dan Pemantauan	√	√	√	√		√	√	√	√	

Relaksasi Penggunaan Dana BOS			√				√			√
Metode Pembelajaran	√	√	√	√	√	√	√	√		
Kurikulum			√	√	√	√	√	√	√	√

Dalam surat edaran yang diterbitkan, terdapat daerah-daerah yang hanya mencantumkan instruksi kebijakan secara umum dalam satu atau dua halaman. Biasanya, kebijakan ini hanya memuat apakah daerah tersebut diinstruksikan untuk melakukan pembelajaran dari rumah atau tatap muka, beserta sedikit penjelasan mengenai bagaimana pembagian tanggung jawab serta mekanisme pembelajaran. Hal ini kemungkinan dikarenakan pemerintah daerah ingin memberikan keleluasaan kepada satuan pendidikan untuk melaksanakan pembelajaran sesuai kondisi masing-masing, mengingat setiap kecamatan di dalam satu kabupaten yang sama juga memiliki keberagaman kondisi. Selain itu, ada kemungkinan Dinas Pendidikan juga belum memiliki gambaran yang jelas terkait BDR, terutama di awal-awal pandemi di mana hal tersebut baru pertama kali dilakukan. Sebagai hasilnya, kebanyakan poin-poin kebijakan hanya bersifat umum dan diturunkan dari panduan pemerintah pusat. Terdapat juga dokumen-dokumen kebijakan yang hanya memperpanjang masa BDR atau masa PTM dari yang telah ditentukan sebelumnya. Misalnya, Kabupaten Sumbawa yang pada awalnya hanya menetapkan BDR selama dua minggu, tetapi kemudian terus memperpanjang hingga beberapa bulan.

Meski demikian, terdapat beberapa daerah yang memiliki turunan kebijakan yang lebih rinci dalam bentuk panduan atau Standar Operasional Prosedur (SOP). Terkait pembelajaran dari rumah, SOP yang ada berkaitan dengan metode-metode yang dapat digunakan dalam pembelajaran dari rumah, baik pembelajaran daring maupun luring, serta panduan bagi guru dan orang tua. Sedangkan mengenai PTM, adapun SOP yang dikemukakan biasanya terkait: sarana prasarana yang harus dipenuhi; protokol kesehatan, mulai dari pengaturan jarak hingga ventilasi; dan kegiatan-kegiatan yang boleh dilakukan.

Beberapa daerah juga mengeluarkan surat edaran sehubungan dengan sekolah mana saja yang boleh melaksanakan PTM, seperti Dinas Pendidikan Kabupaten Nagekeo dan Kabupaten Probolinggo. Bagaimanapun, kebanyakan daerah tidak menentukan secara spesifik terkait hal tersebut, melainkan menyamaratakan kebijakan untuk semua sekolah dalam satu kabupaten. Hal ini diprotes oleh beberapa pihak, misalnya di Kabupaten Sumbawa yang memiliki kecamatan dengan kondisi geografis yang berbeda-beda. Informan dari dewan pengawas menganggap bahwa untuk kecamatan-kecamatan yang terpencil, sulit mendapatkan sinyal, serta kecil kemungkinan terkontaminasi virus Covid-19, seharusnya dapat melaksanakan PTM. Hal ini juga menjadi indikasi bahwa setiap daerah memiliki kapasitas yang sangat berbeda-beda dalam pembuatan kebijakan, baik terkait seberapa dalam kajian dapat dilakukan sebagai dasar penyusunan kebijakan, seberapa detail poin-poin yang dapat dibuat, hingga seberapa jauh dan sampai ke tingkat mana kebijakan dapat dilokalisasi.

Terdapat temuan unik di Kabupaten Sumba Tengah, di mana diterbitkan SOP yang lebih rinci terkait PTM. Panduan yang diberikan tidak hanya merinci apa yang perlu dilakukan saat berada di sekolah, tetapi juga sejak berada di rumah, saat dalam perjalanan menuju ke sekolah menggunakan angkutan umum, maupun protokol setelah pulang dari sekolah. Hal ini dikarenakan protokol di luar satuan pendidikan dapat sangat memengaruhi keamanan penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar secara tatap muka.

“Terdapat masalah ketaatan prokes di masyarakat yang membuat dunia pendidikan terganggu. Misalnya ada ritus kematian, fasilitas umum di pasar dan toko, yang berlangsung biasa-biasa saja tanpa prokes. Begitu juga saat menggunakan angkutan umum.” (Wawancara mendalam, Dinas Pendidikan, Sumba Tengah, 26 April 2021)

Beberapa daerah juga mengeluarkan Petunjuk Teknis untuk memodifikasi penggunaan dana BOS agar memenuhi kebutuhan selama pandemi, seperti pembelian termometer tembak (*thermo gun*) dan masker bagi para guru. Beberapa daerah tersebut adalah Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Bulungan. Hal ini dianggap penting agar satuan pendidikan tidak khawatir dalam membelanjakan dana BOS dalam merespons perubahan yang terjadi akibat pandemi.

Selain dalam bentuk regulasi formal, kebijakan di daerah juga diterapkan melalui instruksi dan imbauan yang bersifat informal. Hal tersebut dilakukan sesuai dengan perkembangan yang terjadi di lapangan, yang seringkali bersifat dinamis dan sulit untuk selalu direspons dengan kebijakan legal formal. Contohnya di Kabupaten Bima, surat edaran terkait BDR baru diterbitkan pada akhir Juli 2021, meski instruksi untuk BDR sendiri sudah berjalan sejak Mei 2021. Sementara, dua minggu setelah instruksi tersebut diterbitkan, satuan pendidikan sudah diarahkan untuk melakukan PTM walau tanpa dokumen legal formal. Pada Januari 2021, karena tingginya kasus, Dinas Pendidikan Kabupaten Bima mengeluarkan surat edaran yang berisi instruksi agar satuan pendidikan melakukan pembelajaran dari rumah sampai dinyatakan Kabupaten Bima aman dari zona merah. Meskipun begitu, pada pelaksanaannya, BDR hanya berlangsung selama satu minggu. Lantaran adanya berbagai kesulitan di lapangan, PTM pun kembali dilaksanakan dan didukung oleh Dinas Pendidikan. Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Nagekeo. Atas desakan dari berbagai pihak, Kepala Dinas Pendidikan mengizinkan pembelajaran tatap muka terbatas.

Selain mengacu pada peraturan pemerintah pusat dan mempertimbangkan kondisi lapangan, juga terdapat peraturan dalam lingkup provinsi yang menjadi acuan. Sebagai contoh, adanya surat edaran yang dikeluarkan oleh Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), langsung direspons oleh kabupaten-kabupaten yang berada di bawahnya, baik dalam bentuk surat edaran maupun penerapannya di lapangan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pusat terkait pembukaan maupun penutupan sekolah ditindaklanjuti di mayoritas wilayah studi. Selain melalui mekanisme formal—misalnya regulasi yang diterbitkan oleh pimpinan daerah dan dinas pendidikan—kebijakan juga diturunkan melalui mekanisme-mekanisme informal, seperti instruksi dan imbauan. Namun demikian, instruksi-instruksi lebih detail yang tercantum dalam SE Sesjen Kemendikbud No. 15 Tahun 2020 dan SKB 4 Menteri, tidak semuanya diturunkan dalam bentuk kebijakan. Hal ini kemungkinan besar karena pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk melakukannya. Hanya ada sebagian kecil daerah yang menurunkan kebijakan tersebut menjadi panduan teknis yang lebih detail. Inisiatif ini umumnya muncul di daerah yang mendapatkan dukungan intensif dari mitra pembangunan, baik sebelum maupun selama pandemi.

Fenomena tersebut identik dengan *premature load bearing* yang dikemukakan oleh Andrews, Pritchett, & Woolcock (2017), yaitu fenomena di mana sebuah organisasi atau institusi diminta untuk melakukan tugas sebelum mereka benar-benar memiliki kapabilitas untuk melakukannya. Fenomena ini jika terjadi secara berulang maka dapat menempatkan suatu institusi pada jebakan kapabilitas (*capability traps*) dengan menuntut “*too much of, too little, too often, too soon*” (*the “four toos”*). Lebih lanjut, akibat terlalu banyaknya tekanan pada suatu organisasi dan agen-agen di

dalamnya, fenomena ini juga dapat menyebabkan hancurnya kapabilitas yang telah dibangun selama ini.

Bentuk Kebijakan: Terbatas karena Minimnya Anggaran

Ada tiga pertimbangan utama dalam pembuatan kebijakan. Pertimbangan yang sangat dominan masih didorong oleh alasan kesehatan, yaitu untuk mencegah penularan COVID-19. Pertimbangan lainnya adalah menindaklanjuti instruksi dari pusat, dan pertimbangan terkait capaian belajar siswa. Sedangkan terkait PTM, beberapa daerah akhirnya memutuskan untuk melaksanakan PTM meski dengan berbagai keterbatasan. Hal ini lantaran minimnya pembelajaran yang didapat anak dengan metode BDR.

Tidak semua kebijakan pemerintah daerah terkait pembelajaran di masa pandemi tertuang dalam bentuk tertulis. Bentuk kebijakan lainnya dapat dibagi antara lain dalam bentuk bantuan teknologi, penyediaan sarana prasarana untuk penerapan protokol kesehatan, pengembangan kapasitas SDM, kurikulum darurat, pemantauan BDR secara berkala, dan adanya sanksi pelanggaran aturan. Kebijakan-kebijakan ini tertuang dalam program-program yang dijalankan oleh dinas pendidikan.

Terkait bantuan teknologi, hanya Kabupaten Tana Tidung dan Kabupaten Bulungan yang menyediakan bantuan dalam bentuk kuota data internet bagi guru dan siswa. Hal ini kemungkinan karena terbatasnya anggaran dinas pendidikan akibat *refocussing* APBD pada aspek kesehatan. Informan dari Bappeda Bulungan menyatakan bahwa penyediaan kuota data internet bagi guru dan siswa dianggarkan dalam revisi APBD Bulungan yang mendapatkan dananya dari realokasi OPD-OPD lain yang dikhususkan untuk bidang pendidikan dan kesehatan. Dalam APBD perubahan juga disiapkan untuk keperluan sewa peralatan penunjang guna pelaksanaan sosialisasi dan koordinasi melalui Zoom Meetings sebesar 50 juta (Rp50.000.000). Ini menunjukkan hanya sedikit pemda yang menganggap pendidikan merupakan sektor yang seharusnya mendapatkan alokasi dari *refocussing* APBD akibat COVID-19, bukan justru sebaliknya.

Tidak banyak pula daerah yang melakukan upaya pembangunan infrastruktur teknologi, seperti menara BTS (*Base Transceiver Station*) misalnya, meski hal tersebut menjadi kendala utama pembelajaran dari rumah. Daerah yang sudah memulai upaya pembangunan infrastruktur teknologi adalah Kabupaten Sumbawa di mana pihak DPRD bersama pemerintah mengundang operator selular dalam hal pembangunan menara BTS hampir di seluruh kecamatan yang belum terjangkau sinyal. Pembangunan Menara BTS ini bekerja sama dengan XL dan TELKOM, sedangkan pembangunan pengadaan listrik bekerja sama dengan PLN. Adanya resistensi dari pemerintah daerah kemungkinan karena kebutuhan biaya yang cukup besar dalam pembangunannya. Selain itu, kemungkinan juga terdapat persepsi bahwa pandemi tidak akan berjalan lama sehingga pembelajaran akan segera kembali ke normal. Di sisi lain, pembangunan infrastruktur telekomunikasi juga bukan merupakan wewenang Dinas Pendidikan sehingga perlu koordinasi dengan berbagai pihak lain, salah satunya seperti Dinas Komunikasi dan Informatika (Kominfo). Ini menjadi salah satu indikasi bahwa penanganan COVID-19 masih bersifat sektoral meskipun sudah ada Satgas COVID-19 yang berasal dari berbagai instansi. Lagi-lagi, terdapat indikasi bahwa fokus utama pemangku kebijakan masih berfokus pada aspek kesehatan, belum pada capaian pembelajaran.

Mayoritas pelaksanaan BDR maupun PTM dilaksanakan dengan anggaran dana BOS dari pemerintah pusat. Beberapa informan menyatakan hal ini tidak cukup, terutama terkait penyediaan sarana prasarana protokol kesehatan dalam menjalankan PTM. Selain Kabupaten Tana Tidung dan

Kabupaten Bulungan, Kabupaten Sumbawa memodifikasi APBD-nya untuk mendukung keberlangsungan pembelajaran pendidikan di masa pandemi. Kabupaten Sumbawa bahkan menyediakan anggaran tunjangan profesi dan operasional bagi guru yang melakukan kegiatan/metode guru kunjung, yakni dengan syarat pemberian bukti pelaksanaan tugas di lapangan. Namun demikian, hal ini masih belum masif dilakukan pemda-pemda lainnya sehingga guru seringkali harus mengeluarkan sendiri biaya transportasi untuk pelaksanaannya. Beberapa daerah lain, meski tidak memberikan dukungan khusus dari APBD, mencoba memberikan panduan bagi satuan pendidikan terkait penggunaan dana BOS yang dimodifikasi sesuai kebutuhan pembelajaran di masa pandemi. Di Kabupaten Tana Tidung misalnya, untuk modifikasi dana BOS, sekolah diimbau melakukan penganggaran dengan rincian: (1) Sarana prasarana untuk protokol kesehatan; (2) Bantuan paket data untuk guru dan siswa; (3) Menggandakan Lembar Aktivitas Siswa; (4) Biaya operasional guru kunjung; dan (5) Biaya pelatihan guru.

Banyak daerah mengaku kesulitan dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan peningkatan kapasitas guru dan tenaga kependidikan yang juga diakibatkan oleh adanya *refocussing* anggaran yang cukup besar. Beberapa daerah mengaku sangat terbantu dengan bantuan beberapa LSM, seperti Ikatan Guru Indonesia (IGI), INOVASI, dan Save The Children (STC)⁹ dalam program-program peningkatan kapasitas guru, seperti dalam pengembangan bahan ajar, penyesuaian kurikulum, serta pembuatan Lembar Kerja Siswa (LKS). Ada juga daerah yang memberikan pelatihan bagi tenaga kependidikan, misalnya Dinas Pendidikan Kabupaten Bulungan yang memberikan pelatihan kepada operator sekolah terkait cara penggunaan Google Form. Keterbatasan program terkait pengembangan guru ini sangat disayangkan, mengingat guru merupakan elemen vital yang menentukan kualitas pembelajaran. Ini menekankan kembali kurangnya pertimbangan capaian belajar dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat.

Terkait kurikulum, mayoritas daerah sudah menerbitkan kebijakan terkait penggunaan kurikulum darurat. Daerah yang belum memiliki kebijakan terkait kurikulum darurat adalah Kabupaten Bima dan Kabupaten Sumbawa. Namun, dalam implementasinya masih terdapat beberapa daerah yang menyerahkan penggunaannya kepada guru dan satuan pendidikan. Baru sebagian kecil daerah studi yang menindaklanjuti kebijakan penggunaan kurikulum darurat dengan bantuan materi belajar bagi guru. Sebagai contoh, Dinas Pendidikan Kabupaten Nagekeo bekerja sama dengan beberapa yayasan dan guru untuk merancang kurikulum yang sesuai dengan situasi terkini di Nagekeo. Di Kabupaten Sumba Barat, Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) dipersempit, yakni dengan tema-tema yang dipadatkan sebesar 50 persen dalam LKS. Lain halnya dengan Kabupaten Tana Tidung, di mana terdapat penyesuaian berupa pemilihan Kompetensi Dasar (KD) yang esensial untuk pembuatan lembar aktivitas. Kebanyakan kabupaten lainnya menyerahkan penggunaan kurikulum kepada guru dan satuan pendidikan masing-masing.

Mayoritas daerah, kecuali Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Tana Tidung, membuat aturan mengenai mekanisme pengawasan dan pelaporan yang bentuknya juga beragam. Namun, meski tidak ada kebijakannya daerah lainnya, dinas pendidikan di Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Tana Tidung tetap melakukan pemantauan. Di Bulungan, dinas pendidikan mengimbau adanya pelaporan melalui *platform* WhatsApp antara guru dan kepala sekolah. Sedangkan di Tana Tidung, pelaporan dilakukan melalui situs web pemerintah daerah¹⁰ di mana guru wajib melaporkan kegiatan pengajarannya. Kabupaten Bima mewajibkan sekolah untuk melaporkan hasil kegiatan

⁹ Dalam studi ini, Ikatan Guru Indonesia dan Save the Children yang memiliki peran dalam menunjang pembelajaran selama pandemi adalah IGI di Kabupaten Tana Tidung dan Save the Children di Sumba Barat. Studi ini tidak memetakan keberadaan lembaga di tiap-tiap kabupaten.

¹⁰ Situs web pemerintah daerah Kabupaten Tana Tidung adalah <https://www.gurutanatidung.id/>

pembelajaran, baik dengan sistem BDR maupun PTM, secara tertulis kepada Unit Pelaksana Teknik Dinas Pendidikan, Budaya, Pemuda dan Olahraga (UPT Dikbudpora) kecamatan dan Pengawas sekolah. UPT kemudian berkewajiban melakukan koordinasi, pemantauan, dan evaluasi pembelajaran secara berkala untuk dilaporkan kepada Kepala Dinas Dikbudpora Kabupaten Bima. Di Kabupaten Sumba Tengah, Dinas Pendidikan melalui pengawas melakukan pemantauan secara rutin selama 2-3 jam per sekolah untuk meninjau pelaksanaan pembelajaran tatap muka di sekolah, apakah sudah dilakukan sesuai SOP atau tidak. Pengawas juga dilibatkan dalam perumusan SOP sebagai pihak yang dianggap banyak mengetahui kondisi di sekolah. Di beberapa daerah, salah satunya Kabupaten Sumbawa, pengawasan melibatkan TNI, POLRI, BNN, dalam operasi gabungan untuk melakukan patroli agar tidak terjadi kerumunan dan protokol kesehatan diterapkan.

Kebanyakan daerah tidak menerapkan sanksi khusus bagi pelanggar aturan terkait penyelenggaraan pembelajaran di masa pandemi. Sanksi yang ada rata-rata berlaku umum bagi pelanggar protokol kesehatan di masyarakat. Pengecualian bagi Kabupaten Lombok Tengah, di mana terdapat kebijakan internal dari dinas pendidikan mengenai tambahan sanksi bagi para tenaga pendidik yang tidak menerapkan protokol kesehatan. Namun, pada pelaksanaannya banyak satuan pendidikan yang mendapatkan teguran lantaran kelalaiannya dalam penerapan protokol kesehatan.

Dari seluruh kebijakan, kebijakan buka/tutup sekolah adalah kebijakan yang paling umum diterbitkan oleh pemerintah daerah. Kebijakan terkait kurikulum, anggaran, dan mekanisme pemantauan ada meskipun relatif terbatas. Beberapa daerah mendukung kebijakan utama tersebut dengan kebijakan-kebijakan tambahan yang tidak tertulis, seperti adanya bantuan teknologi, pelatihan, dan insentif bagi guru. Namun demikian, hal ini belum masif terjadi akibat adanya keterbatasan anggaran. Dari beberapa kasus juga dapat dilihat bahwa bantuan dari mitra pembangunan penting dalam membuat kebijakan turunan agar berlangsung secara efektif. Hal ini dikarenakan selain dari anggaran, pemerintah daerah juga memiliki kapasitas SDM yang cukup terbatas.

Di sini, terdapat juga kemungkinan adanya fenomena *premature load bearing* yang telah dikemukakan sebelumnya. Meskipun begitu, alih-alih terjadi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tuntutan yang terlalu banyak tersebut justru terjadi dari pemerintah daerah kepada satuan pendidikan. Terdapat aturan-aturan terkait kurikulum, metode pembelajaran, dan protokol kesehatan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, yang mungkin tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh kepala satuan pendidikan karena berbagai keterbatasan. Jika hal ini terjadi, maka kemungkinan terdapat *premature load bearing* beruntun, dari pemerintah pusat ke daerah, dan dari pemerintah daerah ke satuan pendidikan.

Pertimbangan Kebijakan: Alasan Kesehatan Dominan, Aktor Masih Didominasi Internal Pemda

Mayoritas kebijakan pembelajaran di masa pandemi lebih bertujuan untuk meminimalkan penyebaran virus COVID-19, baik kebijakan pembelajaran dari rumah maupun penerapan PTM dengan protokol kesehatan. Utamanya yaitu untuk melindungi anak-anak itu sendiri dari bahaya COVID-19. Berdasarkan keterangan para informan, hal ini sangat dominan menjadi tujuan utama kebijakan. Setelah alasan Kesehatan, alasan selanjutnya dalam pembuatan kebijakan adalah sebagai tindak lanjut atas instruksi dari pemerintah pusat. Pertimbangan terakhir yang tidak terlalu marak terlihat yaitu untuk memastikan terpenuhinya hak anak mendapatkan layanan pendidikan selama masa pandemi COVID-19. Atas beberapa pertimbangan tersebut, rancangan kebijakan, baik BDR maupun PTM, diupayakan dapat menjawab kebutuhan tersebut dan disesuaikan dengan keadaan masyarakat maupun perkembangan yang terjadi di daerah.

Di satu sisi, hal ini baik karena menunjukkan adanya kesadaran yang tinggi dari pemerintah daerah dalam penanggulangan COVID-19. Artinya bukan sekadar mengikuti arahan dari tingkat pemerintahan di atasnya. Namun, dalam konteks pendidikan, salah satu hal yang disayangkan adalah kurangnya pertimbangan capaian belajar dalam pembuatan kebijakan. Kepedulian ini justru terlihat dominan di kalangan elemen-elemen masyarakat di luar pemerintahan, misalnya orang tua siswa, media, dan DPRD. Tekanan dari berbagai elemen masyarakat ini kebanyakan menuntut pemerintah daerah untuk segera menjalankan tatap muka karena minimnya pembelajaran yang terjadi pada anak-anak. Hal ini pula yang menjadi salah satu faktor yang memengaruhi kebijakan, terutama keputusan untuk menjalankan PTM. Terdapat juga contoh kasus di mana kebijakan tertulis tidak diubah, tetapi implementasi dari kebijakan tersebut dilonggarkan di lapangan. Misalnya di Kabupaten Bima yang mengeluarkan kebijakan tertulis yang mengarahkan satuan pendidikan melakukan BDR. Kenyataannya di lapangan, sekolah-sekolah tetap melaksanakan PTM terbatas dan hal tersebut mendapat restu dari dinas pendidikan.

Salah satu pihak yang juga memiliki pengaruh besar dalam proses perumusan kebijakan adalah aktor-aktor utama yang terlibat dalam proses penyusunan kebijakan, seperti antara lain bupati, sekretaris daerah, dinas pendidikan, Kankemenag Wilayah, Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), dan Satgas COVID-19 lain yang terdiri dari berbagai OPD, TNI, dan POLRI. Keterlibatan Bappeda dan DPRD rata-rata masih minim, meski kedua lembaga tersebut memiliki peran yang sangat vital dalam penganggaran dan pengawasan. Hal ini kemungkinan besar karena kebijakan-kebijakan yang ada lebih banyak terkait keputusan BDR atau PTM yang tidak terlalu memiliki implikasi pada APBD, melainkan lebih dominan dilaksanakan dengan dana BOS. Ada indikasi bahwa penganggaran belum menjadi perhatian besar pemerintah daerah dalam mendukung kebijakan-kebijakan terkait BDR dan PTM sehingga realokasi kebanyakan hanya berfokus pada aspek kesehatan.

Elemen-elemen masyarakat lainnya, seperti PGRI, media, dan dewan pengawas, belum secara aktif dilibatkan dalam perumusan kebijakan. Terdapat pola bahwa mayoritas kebijakan-kebijakan dibuat oleh pihak Dinas Pendidikan dengan beberapa dibantu secara minor oleh Satgas COVID-19 ataupun Bappeda. Bahkan, berdasarkan informasi dari anggota DPRD yang memiliki fungsi pengawasan, mayoritas dari mereka juga tidak dilibatkan dalam perumusannya. Terdapat pengecualian-kecualian di mana elemen-elemen masyarakat ini ikut dilibatkan. Misalnya di Kabupaten Bima, di mana PGRI diundang dalam perumusan kebijakan di kabupaten dan turut melakukan sosialisasi maupun koordinasi dalam merespons kebijakan pandemi COVID-19 dengan instansi terkait, seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan diteruskan melalui struktur PGRI di kecamatan. Di Kabupaten Bulungan, dalam penyusunan kebijakan, dinas pendidikan juga melibatkan PGRI dengan melakukan rapat kerja melalui aplikasi Zoom bersama pengurus PGRI. Selain itu, sempat juga dilakukan satu kali pertemuan secara langsung dengan perwakilan guru, di mana dari pihak PGRI diwakili oleh Ketua dan Sekretaris.

DPRD di Kabupaten Sumbawa terlibat aktif dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus) terkait COVID-19. Meski tidak terlibat dalam penyusunan kebijakan, tetapi terlibat aktif dalam melaksanakan pengawasan untuk memantau apakah pelaksanaan anggaran sesuai dengan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis). Pansus tersebut juga memanggil dinas terkait untuk melakukan audiensi dan memantau evaluasi pelaksanaan BDR setiap tiga bulan sekali. DPRD Kabupaten Sumbawa juga ikut turun langsung ke lapangan melihat kondisi di daerah untuk mengetahui apa saja yang menjadi permasalahan, untuk kemudian memanggil dinas-dinas terkait agar menyelesaikannya secara teknis.

Organisasi-organisasi masyarakat di beberapa daerah juga memengaruhi proses perumusan kebijakan. Di Kabupaten Lombok Tengah misalnya. Beberapa LSM lokal sempat melakukan protes pada pemerintah daerah ketika sekolah dan tempat-tempat lainnya ditutup karena beberapa pihak LSM tidak memercayai adanya COVID-19. Walaupun begitu, saat ini pihak LSM lokal telah mendukung kebijakan pemerintah daerah dan berharap keadaan segera normal kembali. Di Kabupaten Tana Tidung, dinas pendidikan aktif melakukan diskusi dengan berbagai pihak, seperti INOVASI, IGI, LPP, dan berbagai organisasi di kedua kabupaten di Kalimantan Utara, seperti PKK, Kelompok Kerja Guru (KKG), dan Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S) yang tergabung dalam pos pendidikan, sesuai dengan amanat dari SE Sesjen Kemendikbudristek. Di Sumba Barat, kerja sama dilakukan dengan Yayasan Save The Children dalam memfasilitasi guru-guru untuk menyusun LKS sesuai kurikulum darurat yang telah diterbitkan oleh Kemendikbudristek.

Pada wilayah di mana aspirasi organisasi di luar pemerintahan memiliki peran, rata-rata dapat mengeluarkan kebijakan yang lebih beragam dan teknis, serta bisa mengimplementasikannya dengan lebih baik. Hal ini sejalan dengan studi terkait peran LSM pendidikan di India oleh Shanti (2001) yang menemukan bahwa LSM dapat memainkan peran yang besar dalam membantu pemerintah menjalankan tugas-tugasnya. LSM dapat menjadi mitra strategis untuk mewujudkan tujuan universalisasi pendidikan dengan melakukan pendekatan-pendekatan yang lebih *cost-effective*, memperkuat hubungan masyarakat, meningkatkan transparansi pemerintah, serta meningkatkan akuntabilitas sistem sekolah.

Meski secara umum komite sekolah ataupun orang tua cenderung tidak terlibat dalam penyusunan kebijakan pendidikan, tetapi aspirasi orang tua terkait kebijakan selama pandemi mendapatkan prioritas sehingga dapat mendorong dinas pendidikan untuk merevisi kebijakannya. Di Tana Tidung dan Sumenep misalnya, para orang tua menyampaikan keluhan tersebut kepada Satgas COVID-19 hingga akhirnya Satgas COVID-19 Kabupaten Tana Tidung memberikan persetujuan untuk melaksanakan PTM secara terbatas. Di Kabupaten Sumbawa, keterlibatan orang tua berperan lebih jauh lagi, di mana Dinas Pendidikan dan Kebudayaan melibatkan mereka bersama guru dan siswa dalam pemetaan strategi ataupun metode pembelajaran yang dirasa tepat secara luring dan daring. Dalam kasus ini, pertimbangan utama orang tua terkait capaian belajar anak kemungkinan belum menjadi prioritas dinas pendidikan dalam pertimbangan kebijakan yang lebih mengutamakan kesehatan.

Hal sebaliknya terjadi di Kabupaten Sumba Tengah, di mana sempat terjadi polemik di masyarakat ketika PTM tetap berlangsung sementara jumlah kasus COVID-19 di Sumba Tengah meningkat. Hal ini karena orang tua merasa khawatir apakah penerapan protokol kesehatan di sekolah benar-benar dipatuhi dengan baik oleh guru maupun siswa. Atas pertimbangan tersebut, sekolah memutuskan untuk mengembalikan siswa belajar dari rumah jika ada peningkatan kasus di Sumba Tengah.

Dikotomi antara sekolah umum dan madrasah cenderung tidak terjadi di mayoritas daerah studi, tetapi di Probolinggo hal ini terjadi karena adanya koordinasi yang dilakukan. Untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan konteks lapangan, Dinas Pendidikan mengikutsertakan pengawas, Kelompok Kerja Pengawas Sekolah (KKPS), Dinas Kesehatan, Kantor Wilayah Kementerian Agama, serta representatif dari pihak guru dalam perumusan kebijakan. Namun, untuk daerah lainnya, jumlah sekolah madrasah sangat sedikit sehingga mereka tetap mengikuti kebijakan yang dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan. Pengecualian ditemukan di Kabupaten Sumenep di mana kebijakan terkait BDR yang diberlakukan di sekolah umum tidak berlaku karena madrasah di daerah tersebut mayoritas merupakan sekolah swasta.

"Sekolah madrasah memang sudah mulai beroperasi sebelumnya karena pengurus yayasan memiliki prinsip: madrasah saya, yayasan saya, maka kami yang akan bertanggung jawab." (Wawancara mendalam, Dinas Pendidikan, Sumenep, 28 April 2021)

Keadaan sarana prasarana dan kapasitas guru menjadi aspek utama yang dipertimbangkan dalam pengambilan kebijakan di hampir semua kabupaten. Dinas Pendidikan Kabupaten Sumba Barat misalnya, memilih pelaksanaan proses pembelajaran secara luring karena adanya beberapa keterbatasan, seperti kepemilikan ponsel Android di kalangan siswa, kurangnya kemampuan guru untuk mengoperasikan perangkat Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) untuk pembelajaran, serta tidak meratanya aliran listrik dan jaringan internet di Sumba Barat. Apabila Dinas Pendidikan memilih pembelajaran secara daring, maka dikhawatirkan hanya satu atau dua orang saja yang bisa mengikuti proses pembelajaran. Hal senada juga dirasakan di kabupaten-kabupaten lainnya.

Kenakalan remaja yang terjadi di berbagai daerah juga menjadi salah satu hal yang membuat beberapa pemangku kepentingan cenderung ingin menerapkan pembelajaran tatap muka. Di Kabupaten Nagekeo misalnya, informan menceritakan bahwa telah terjadi kekerasan seksual di kalangan anak SMP dengan dalih mencari sinyal internet di tempat yang jauh.

"Sengaja tidak kami beritakan karena memang masih anak-anak ya. Cowoknya dua orang, kelas 2 SMP. Ceweknya satu orang, kelas 1 SMP. Kami tidak beritakan karena untuk menjaga privasi mereka." (Wawancara mendalam, Perwakilan Media, Nagekeo, 29 April 2021)

Di Sumbawa, hal serupa juga menjadi keprihatinan para pemangku kepentingan. Penutupan sekolah yang lama dianggap memiliki dampak negatif yang cukup ekstrem dalam peningkatan kasus kenakalan remaja, seperti narkoba dan perilaku seks bebas.

"Terus terang, (virus) corona bukan jadi masalah sebenarnya di Sumbawa. Yang menjadi masalah sebenarnya adalah narkoba; 24 kecamatan di Sumbawa sudah terisi dengan narkoba. Ini yang berbahaya narkoba daripada corona." (Wawancara mendalam, Dewan Pendidikan, Sumbawa, 26 April 2021)

Narasumber yang sama juga mengemukakan terkait adanya perilaku seks bebas yang ditemukan antara siswa kelas 1 dan 3 SMA. Menurutnya, hal tersebut akibat adanya BDR di mana anak-anak menjadi lebih bebas melakukan kenakalan. Hal-hal di atas memengaruhi kecenderungan pemangku kepentingan untuk mendorong melaksanakan PTM.

Strategi Inklusi : Lebih Fokus pada Aspek Sosial-Ekonomi

Strategi inklusivitas yang muncul dalam rancangan kebijakan maupun implementasi penyelenggaraan daerah di masa pandemi, rata-rata berfokus pada aspek sosial-ekonomi. Utamanya, bagaimana menjembatani mereka yang belum mampu memiliki sarana pendukung PJJ, seperti memiliki gawai dan pulsa, maupun mereka yang memiliki letak geografis kurang menguntungkan. Sementara, strategi terkait kesetaraan gender dan disabilitas tampaknya belum menjadi perhatian bagi sebagian besar pemangku kebijakan.

Setidaknya ada beberapa alasan mengapa hal ini terjadi. **Pertama**, disrupsi yang terjadi memberikan dampak negatif yang begitu besar bagi semua anak. Khususnya untuk anak-anak yang berasal dari latar belakang sosial-ekonomi rendah serta letak geografis yang tidak menguntungkan, dampaknya sangat nyata terlihat. Oleh karena itu, segala daya dan upaya difokuskan untuk mengutamakan mereka agar tetap mendapatkan pembelajaran. **Kedua**, tidak adanya data yang akurat terkait disabilitas maupun permasalahan gender di daerah. Hal ini menyebabkan

permasalahan-permasalahan tersebut tidak terlalu terlihat di permukaan. **Ketiga**, kurangnya pemahaman pemangku kebijakan terkait ketimpangan gender dan kerentanan kelompok disabilitas. Kemungkinan mayoritas pemangku kebijakan tidak merasa ada perbedaan yang signifikan antara anak perempuan dan anak laki-laki atau anak penyandang disabilitas dengan anak-anak lainnya dalam keberlangsungan pendidikan di masa pandemi. **Keempat**, adanya keterbatasan anggaran untuk membuat program-program khusus terkait anak penyandang disabilitas atau inklusi gender. **Kelima**, banyak pemangku kepentingan yang beranggapan anak penyandang disabilitas sudah tertangani dengan adanya Sekolah Luar Biasa (SLB) di kabupaten tersebut. Meski pada kenyataannya, tidak semua siswa dengan disabilitas bersekolah di SLB. **Keenam**, kurang adanya kelompok penekan (*pressure group*) dari masyarakat untuk memperhatikan kedua hal ini; tidak seperti anak-anak dengan keterbatasan ekonomi yang banyak memiliki advokat, baik dari orang tua siswa sendiri maupun elemen masyarakat lainnya.

Hanya terdapat tiga kabupaten yang terlihat memiliki strategi khusus terkait disabilitas, yaitu Kabupaten Sumbawa, Kabupaten Probolinggo, dan Kabupaten Bima. Di Kabupaten Sumbawa, aspirasi dari anak berkebutuhan khusus (ABK) diserap melalui forum anak di tingkat kecamatan. Meski demikian, dalam dokumen kebijakan yang ada, hal ini belum tergambar dalam kebijakan tertulis khusus untuk anak penyandang disabilitas. Di Kabupaten Probolinggo, beberapa guru yang merupakan pendamping ABK telah dilatih untuk memberikan pembelajaran secara daring dan luring. Selain itu, mereka juga dilatih untuk membuat lembar aktivitas siswa khusus untuk siswa ABK. Pelatihan ini dilakukan oleh tenaga ahli dari Dinas Pendidikan Kabupaten Probolinggo yang telah mendapatkan pelatihan dari pemerintah pusat (Kemendikbudristek). Hal ini menunjukkan bahwa adanya dukungan dari pihak eksternal pemerintah daerah—dalam hal ini pemerintah pusat—sangat memengaruhi adanya kebijakan untuk anak penyandang disabilitas. Di Kabupaten Bima, ABK mendapatkan waktu tambahan selama 45 menit dalam pelaksanaan Ujian Sekolah Bersama (USB). Di luar itu, belum ada kebijakan khusus bagi anak penyandang disabilitas maupun kelompok rentan lainnya. Salah satu alasannya adalah karena kapasitas guru yang masih terbatas. Menurut penuturan Dinas Pendidikan, belum ada pelatihan khusus yang melatih guru dalam menangani anak-anak dengan kebutuhan khusus. Dari hal tersebut sangat terlihat bahwa pelatihan bagi guru sangat menentukan ada atau tidaknya kebijakan khusus bagi anak-anak dari kelompok rentan. Selain itu, penting adanya anggaran khusus agar program-program inklusi dapat terlaksana.

Implementasi Kebijakan: Metode Guru Kunjung dan PTM Terbatas Masif Digunakan

Hampir semua daerah menyatakan bahwa metode daring tidak efektif karena sejumlah faktor. Utamanya adalah ketiadaan jaringan di beberapa daerah, keterbatasan gawai, kuota, serta keterbatasan kapasitas guru dan pendampingan dari orang tua siswa. Hal ini sesuai dengan temuan-temuan dari studi lain tentang pembelajaran di masa pandemi. Seperti survei Kemendikbud pada April 2020, 68,6 persen guru dan 88,67 persen siswa menyatakan bahwa hambatan utama BDR adalah keterbatasan fasilitas pendukung, seperti jaringan internet dan gawai. Dalam survei serupa yang dilakukan kepada kepala sekolah, sebanyak 67,11 persen kepala sekolah juga menganggap bahwa kendala utama yang dihadapi guru adalah kemampuan guru dalam mengoperasikan perangkat digital.

Beberapa daerah yang memiliki sumber daya dan kapasitas yang lebih baik, terutama di Pulau Jawa, telah mengoptimalkan sarana pembelajaran daring dengan baik, seperti penggunaan/pemanfaatan Zoom, Google Classroom, Google Drive, dan sejenisnya. Terdapat juga pembelajaran daring yang dilakukan dengan cara pemberian materi berupa video pembelajaran,

materi PPT, dan pemberian tugas yang disampaikan di grup WhatsApp kelas. Meskipun begitu, hal tersebut tidak terjadi di daerah-daerah yang memiliki kapasitas terbatas, baik dari segi anggaran, infrastruktur, maupun kapasitas SDM.

Di banyak daerah, penggunaan metode luring lebih masif dilakukan. Misalnya di Kabupaten Bima yang mengaku bahwa hanya 10 persen pembelajaran terjadi secara daring, sedangkan sisanya (90 persen) menggunakan metode luring. Meski daerah studi bukan merupakan daerah 3T, tetapi hasil temuannya selaras dengan temuan survei Kemendikbud terkait kondisi pembelajaran di daerah 3T. Hal ini sejalan dengan temuan survei Kemendikbud pada April-Mei 2020 yang menunjukkan bahwa di daerah 3T masih banyak siswa (20 persen) yang mengandalkan PTM dengan guru secara fisik jika dibandingkan dengan di wilayah non-3T yang hanya 1,7 persen (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2020). Angka survei tersebut masih terlihat terlalu kecil jika dibandingkan dengan temuan pada studi ini yang menemukan bahwa PTM dan BDR secara luring melalui tatap muka guru dan siswa masih mendominasi. Hal ini kemungkinan karena waktu pelaksanaan studi yang berbeda. Di awal pandemi, masyarakat masih memiliki ketakutan yang tinggi akan pandemi COVID-19 dan kebanyakan masih berusaha untuk tidak melakukan pembelajaran secara tatap muka. Namun, setahun setelah adanya pandemi, banyak yang merasakan tidak efektifnya pembelajaran daring sehingga banyak yang sudah beralih ke PTM dan BDR luring. Di sisi lain, masyarakat sudah mulai terbiasa dengan adanya virus COVID-19 sehingga sedikit banyak sudah dapat menyesuaikan dengan pelaksanaan protokol kesehatan.

Bagi sekolah yang menerapkan proses pembelajaran secara luring, pembelajaran dilakukan dengan memberikan tugas dalam frekuensi tertentu di mana siswa harus mengerjakan dan mengumpulkannya kembali di sekolah. Sebagian besar pihak menilai bahwa secara umum proses pembelajaran tidak terjadi dengan efektif karena hanya dilakukan dengan memberikan soal tanpa proses pengajaran yang memadai.

Penggunaan media alternatif seperti TVRI tidak terlalu banyak disebutkan oleh para narasumber. Hal ini cukup berbeda dengan hasil survei Kemendikbud pada April-Juni 2020 yang menyatakan bahwa rata-rata siswa menonton TVRI 4,8 kali seminggu, dan orang tua 5,2 kali seminggu. Sedangkan untuk guru, yang berasal dari daerah non-3T mengaku menonton TVRI rata-rata 4,1 kali seminggu, dan dari daerah 3T 3,2 kali seminggu. Terdapat dua kemungkinan alasan perbedaan temuan penelitian ini. **Pertama**, karena jenjang waktu penelitian yang berselang satu tahun. Kemungkinan, di awal pandemi, para siswa, guru, dan orang tua masih antusias menggunakan metode baru yang disediakan oleh pemerintah, yaitu pembelajaran melalui TV. Akan tetapi, karena dirasa tidak efektif, mereka berhenti menggunakan metode tersebut. **Kedua**, survei terhadap siswa dan orang tua dilakukan secara daring melalui tautan yang disebarakan kepada responden, dan juga melalui SMS. Hal ini memiliki kemungkinan bias terhadap responden yang memiliki sinyal, gawai, serta tingkat pendidikan tertentu.

Terdapat inovasi berupa penggunaan perangkat komunikasi berupa *handy talky (HT)/ walkie talkie* dan radio untuk melakukan pembelajaran dan penyampaian informasi. Di Kabupaten Sumenep misalnya, Dinas Pendidikan bekerja sama dengan RRI untuk menyiarkan materi pembelajaran melalui radio yang dijelaskan oleh guru. Inisiatif ini sangat diminati orang tua dan siswa di daerah pelosok, meski tidak terlalu populer di kalangan siswa di daerah perkotaan. Di Kabupaten Sumbawa, HT juga digunakan dalam pembelajaran dan penyampaian informasi. Ada juga radio komunitas yaitu Organisasi Amatir Radio Indonesia (ORARI) yang melakukan inisiatif untuk membantu menyebarkan informasi terkait pembelajaran di daerah terpencil.

Karena berbagai pertimbangan, banyak daerah yang akhirnya memutuskan melakukan pembelajaran dengan cara kunjungan rumah (*home visit*), yaitu guru berkunjung ke rumah-rumah siswa dan melaksanakan kegiatan belajar mengajar secara berkelompok. Kegiatan belajar mengajar berkelompok ini dilakukan secara bervariasi, baik dari segi durasi, frekuensi, jumlah peserta, maupun tempat. Pelaksanaan kegiatan belajar mengajar tidak hanya dilakukan di rumah siswa, tetapi juga memanfaatkan ruang-ruang lain seperti musala dan kebun.

Kegiatan pembelajaran, terutama di wilayah pegunungan dan kepulauan, dilakukan dengan cara membentuk komunitas anak. Misalnya seperti kegiatan pembelajaran yang dilakukan di Kabupaten Probolinggo. Pada satu RW didirikan satu komunitas yang berasal dari siswa-siswi kelas 1 hingga kelas 6 dan satu guru pembimbing yang diharapkan dapat memiliki karakteristik multitalenta karena harus menghadapi siswa kelas rendah hingga kelas tinggi. Kegiatan ini juga membentuk tutor sebaya, di mana siswa dari kelas lebih tinggi bertugas membantu menjelaskan materi kepada adik kelasnya. Guru pembimbing menyampaikan materi dengan tema yang sama, tetapi penyampaiannya disesuaikan dengan jenjang kelas masing-masing anak. Pembelajaran dilakukan di sebuah titik temu (pusat pembelajaran misalnya seperti musala) tentunya dengan mematuhi protokol kesehatan, antara lain menggunakan masker, menjaga jarak, mencuci tangan, memakai penyanitasi tangan (*hand sanitizer*), serta mengecek suhu tubuh. Selain itu, kegiatan luring dapat berupa pemberian soal latihan dari guru kepada salah satu siswa. Siswa tersebut akan bertugas membagikan soal latihan kepada teman-temannya. Soal-soal latihan tersebut nantinya juga akan dikumpulkan kembali kepada guru di pusat pembelajaran.

Dinas Pendidikan Kabupaten Probolinggo sendiri tidak mengizinkan kegiatan luring dengan cara Guru Keliling (Guling) ke rumah siswa untuk menyampaikan materi pembelajaran. Hal ini karena untuk menghindari timbulnya masalah, terutama risiko adanya bias dalam menyampaikan pengajaran. Masalah lainnya juga berupa adanya penyediaan konsumsi/oleh-oleh dari orang tua kepada guru yang dianggap berjasa membantu pembelajaran anak.

“Kalau Guling biasanya orang tua merasa guru berjasa dan akhirnya memberikan konsumsi bagi mereka. Ada juga misalnya orang tua ini janda, cantik. Ini bisa menjadi kesempatan untuk diberikan oleh-oleh, dan sebagainya.” (Wawancara mendalam, Dinas Pendidikan, Probolinggo, 27 April 2021)

Dengan adanya kemungkinan-kemungkinan di atas, adanya program Guling ke rumah-rumah dapat memberikan dampak yang negatif karena memberatkan orang tua yang merasa berkewajiban untuk memberikan imbalan tertentu, serta adanya kemungkinan subjektivitas guru yang hanya berkunjung ke rumah siswa-siswa tertentu. Lantaran banyaknya risiko yang dianggap dapat muncul dari adanya program Guru Keliling, Dinas Pendidikan Probolinggo hanya mengizinkan untuk mengadakan pembelajaran di satu titik temu atau tempat komunitas yang sudah ditentukan.

Beberapa sekolah membagi pembelajaran dalam sistem zonasi berdasarkan tempat tinggal siswa. Hal ini dilakukan di Kabupaten Nagekeo untuk mempermudah para guru mendatangi siswa untuk menyampaikan materi dan memantau perkembangan siswa. Guru-guru tetap datang ke sekolah pada hari Senin untuk mengambil materi bahan ajar. Kemudian mereka melaksanakan bimbingan dan memotivasi siswa di zona yang telah ditetapkan. Setelah selesai dengan satu siswa, guru pindah ke siswa lainnya yang masih berada dalam satu zonasi. Para orang tua menyimpan nomor telepon semua guru mata pelajaran agar dapat berkoordinasi dalam proses belajar mengajar secara efektif.

Adanya larangan tidak boleh menggunakan bangunan sekolah sebagai tempat pembelajaran dianggap menyulitkan.

“Kalau menggunakan (bangunan/gedung) sekolah akan dikira membuka sekolah sehingga mencari spot dirasa cukup sulit untuk melakukan kegiatan belajar mengajar. Ada yang menggunakan pos siskamling, musala, dan ada juga di pos dekat kandang sapi. Misalnya dalam satu kelas itu ada 32 siswa, lalu dibagi menjadi empat spot. Kemudian, tidak mungkin guru setiap hari dapat menjangkau keempat spot itu. Jadi rata-rata hanya dilaksanakan dua kali pertemuan atau bahkan ada yang satu kali pertemuan, dan dalam satu kali pertemuan itu maksimal hanya dua jam.” (Wawancara mendalam, Perwakilan Guru, Lombok Tengah, 27 April 2021)

Temuan ini menunjukkan bahwa dengan dibuka atau tidak dibukanya sekolah, berkumpulnya siswa dan guru tetap terjadi. Hanya saja, berkumpulnya mereka terjadi di tempat lain demi memenuhi formalitas aturan bahwa tidak boleh menyelenggarakan kegiatan di sekolah. Artinya, terdapat kemungkinan risiko yang lebih besar akibat ketiadaan peran sekolah dalam memantau dan menyediakan sarana prasarana terkait protokol kesehatan. Namun, di sisi lain, untuk wilayah-wilayah yang memiliki guru dan siswa yang tinggal berdekatan, pengajaran yang terjadi dalam lingkup tetangga dapat meminimalkan risiko karena guru dan siswa tidak perlu keluar dari lingkungan rumahnya seperti yang terjadi jika mereka pergi ke sekolah dan bertemu dengan siswa maupun guru dari wilayah-wilayah lainnya.

Di luar guru kunjung, beberapa daerah juga sudah menerapkan PTM di sekolah dengan metode bergilir (*shift*). Hal ini dikarenakan pembelajaran dengan metode tersebut tetap dianggap sebagai metode yang paling efektif. Sebagai contoh, di Kabupaten Sumbawa beberapa sekolah menerapkan PTM dengan hanya memberlakukan *shift* dua jam masuk sekolah. Penerapan metode ini pun harus mendapatkan kesepakatan/persetujuan dari orang tua. Sekolah membuat strategi jam kedatangan dan jam pulang dengan mempersiapkan fasilitas cuci tangan serta protokol kesehatan lainnya. Satu angkatan terbagi menjadi dua *shift*, yaitu separuh bersekolah di tiga hari pertama, dan separuh lainnya di tiga hari kedua. Terdapat juga pembagian antarangkatan, misalnya pada pukul 07.00 masuk kelas 6; pukul 07.30 masuk kelas 5; dan pukul 08.00 masuk kelas 4. Begitu pula pada saat pulang sehingga tidak ada kesempatan bagi para siswa untuk berinteraksi.

Di Kabupaten Bima, PTM dilakukan terbatas pada siswa-siswi kelas 6 SD dan kelas 9 SMP dengan jumlah maksimal rombongan belajar adalah 15-20 siswa per kelas. Bagi pendidik dan tenaga kependidikan (PTK), diwajibkan untuk tetap masuk sekolah guna merencanakan dan melaksanakan kegiatan pembelajaran dari rumah dan tatap muka secara bergantian; diatur oleh kepala sekolah dengan tetap memperhatikan protokol kesehatan.

Terdapat juga daerah yang memberlakukan PTM secara penuh setiap hari tanpa menggunakan metode secara bergilir, misalnya Kabupaten Lombok Tengah. Pembelajaran dilakukan hanya 1-2 jam per hari dan pelaksanaannya mulai dari jenjang SD hingga SMA, tanpa batas wilayah. Namun demikian, beberapa daerah yang telah melaksanakan PTM terpaksa harus memberhentikan kegiatan tersebut akibat adanya kenaikan kasus COVID-19 di daerahnya.

Sekolah yang menerapkan PTM rata-rata segera menutup sekolah ketika terjadi kasus COVID-19 di sekolah tersebut. Di Kabupaten Sumenep misalnya, sempat terjadi kasus yang menimpa siswa kelas 1 SMA. Akibatnya, sekolah ditutup dan semua siswa di diharuskan untuk melakukan *rapid test*. Sekolah mengalami karantina wilayah (*lockdown*) selama tiga hari untuk proses *rapid test*. Setelah itu, siswa tetap masuk seperti biasa dengan ketentuan yakni bagi sekolah dengan jumlah siswa lebih dari 15 anak per kelas maka komposisi rombongan belajar hanya 50 persen.

Terdapat pemakluman terhadap pihak-pihak yang tidak sepenuhnya menyelenggarakan pembelajaran sesuai dengan kebijakan. Misalnya seperti yang terjadi di Kabupaten Bima, yakni

adanya beberapa sekolah yang melakukan PTM yang dianggap bukan sebagai bentuk pelanggaran, meskipun daerah di sekolah tersebut termasuk dalam zona merah. Meski tidak sesuai dengan surat edaran yang telah dikeluarkan, hal tersebut dibiarkan oleh Dinas Pendidikan. Sementara itu, pembelajaran dari rumah hanya berlangsung selama satu minggu. Dinas Dikbudpora merasa perlu mengambil langkah cepat dan berani untuk membuka kembali sekolah dengan menempatkan kepentingan siswa untuk mendapatkan pembelajaran yang efektif sebagai pertimbangan utama. Dinas Dikbudpora khawatir bahwa siswa, terutama siswa kelas rendah, akan kehilangan kemampuan literasinya. Oleh karena itu, Dinas Dikbudpora mengizinkan PTM untuk kembali dilaksanakan bagi semua jenjang pendidikan

Selain terkait metode pembelajarannya, penerapan pembelajaran yang tidak sesuai standar adalah penggunaan kurikulum darurat yang telah diterbitkan oleh Kemendikbud. Terdapat pengecualian di beberapa daerah yang benar-benar menindaklanjuti kebijakan tersebut dengan serius. Misalnya Dinas Pendidikan Kabupaten Tana Tidung yang melarang penggunaan buku dalam pembelajaran karena dianggap akan membebani siswa dan guru. Aktivitas pembelajaran dengan menggunakan Lembar Aktivitas yang berisi tugas-tugas dari siswa yang sudah disesuaikan dengan KD esensial. Akan tetapi daerah lain seperti di Kabupaten Sumenep, guru-guru masih mengalami kesulitan untuk menggunakan kurikulum darurat sehingga terpaksa menggunakan kurikulum K-13, tetapi disesuaikan dengan jam pelajaran. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh keterbatasan kemampuan guru dalam membuat penyesuaian turunannya, baik dalam penyusunan KD maupun pembuatan LKS. Dibutuhkan dukungan lebih dari pihak-pihak eksternal, baik dari pemerintah pusat maupun LSM, agar para guru dapat mengadopsi hal tersebut dalam pembelajaran

Untuk sistem pendidikan pondok pesantren, pada awal adanya pandemi rata-rata hanya menerapkan pembelajaran dari rumah. Pembelajaran tersebut pun tidak berlangsung lama karena dianggap tidak efektif. Pondok pesantren, baik yang menerapkan sistem pulang pergi maupun asrama, rata-rata telah kembali menerapkan pembelajaran tatap muka dengan protokol kesehatan. Hal ini dianggap aman, karena rata-rata santri berasal dari daerah sekitar dan tidak melakukan kunjungan ke luar daerah. Mayoritas pondok pesantren juga tidak melakukan tes deteksi COVID-19, seperti *swab antigen* maupun *rapid test antigen* karena keterbatasan anggaran. Hanya sebagian kecil pesantren besar yang ditemukan telah memberlakukan *swab antigen* ataupun *rapid test antigen*, sedangkan sisanya hanya melakukan pengecekan suhu. Dalam pelaksanaan PTM di pondok pesantren, terdapat beberapa aturan yang diterapkan, antara lain anak-anak tidak boleh keluar dari lingkungan pesantren, orang tua tidak boleh berkunjung, dan guru-guru harus menetap di wilayah pondok.

Kombinasi daring dan luring juga berlaku pada pembelajaran di madrasah dan pondok pesantren. Madrasah ibtidaiyah di Lombok Tengah misalnya, kegiatan belajar mengajar via daring dilakukan secara berkelompok. Contoh, dalam suatu kampung yang dianggap zona aman atau zona hijau, para siswa yang berada di kampung tersebut dikumpulkan untuk kemudian melaksanakan pembelajaran secara berkelompok, baik itu berkumpul di teras salah satu rumah siswa ataupun di musala. Terdapat juga tenaga pendidik yang mengajak siswanya dalam satu rombongan belajar (terdiri dari 3-4 siswa) untuk pergi ke pantai atau berkeliling agar mau belajar. Hal ini bertujuan untuk meringankan beban wali siswa. Cara ini murni ide dari tenaga pendidik dan berdampak pada para siswa yang merasa lebih termotivasi. Di pondok pesantren di Bima, pembelajaran dilaksanakan secara kombinasi, di mana ustaz dengan santri tidak disatukan dalam satu ruangan, sedangkan untuk santri yang berada dalam satu ruangan diatur untuk duduk berjarak.

Saat diajukan pertanyaan mengenai apakah kebijakan turunan yang dibuat daerah dirasa sudah tepat, para narasumber memiliki jawaban yang berbeda-beda. Namun demikian, terdapat pola di mana kebanyakan responden merasa pembelajaran dari rumah sangat tidak efektif sehingga kombinasi dengan PTM harus diberlakukan. Beberapa narasumber juga menganggap kebijakan pembelajaran dari rumah tidak bisa dilaksanakan secara ketat dan disamaratakan di semua wilayah karena setiap wilayah memiliki kondisi yang sangat berbeda-beda.

Kotak 1.
Menjamin Keberlangsungan Pembelajaran Jarak Jauh Melalui Kolaborasi

Pengalaman Pemerintah Kabupaten Tana Tidung memastikan partisipasi pembelajaran selama pandemi dapat dijadikan contoh kesuksesan daerah. Akar dari kesuksesan tersebut adalah kolaborasi lintas instansi dan juga dengan lembaga swadaya masyarakat. Pada awal pelaksanaan BDR, Kabupaten Tana Tidung melakukan pemetaan wilayah yang memiliki akses terhadap internet. Hal ini dilakukan untuk mengalkulasi beban operasional yang diperlukan untuk pelaksanaan guru kunjung. Adanya pemetaan ini juga mendukung peningkatan jangkauan pembelajaran siswa dari 88 persen pada Maret, menjadi 98 persen di Juli. Untuk mendukung guru-guru dalam menggunakan kurikulum darurat, INOVASI bekerja sama dengan Dinas Pendidikan dan IGI, serta PGRI Kabupaten Tana Tidung membentuk tim pengembangan kurikulum dan memfasilitasi pelatihan teknis untuk membuat LAS, pemilihan KD esensial, serta pelatihan guru terkait penggunaan lembar aktivitas dan kurikulum sederhana yang terbaru. Kabupaten Tana Tidung juga menyusun LAS yang menjadi acuan bagi siswa dan guru, di mana formatnya dapat diakses melalui situs web <https://www.gurutanatidung.id>. Guru hanya perlu mengunduh dan menggandakan LAS tersebut untuk kegiatan mengajarnya. Hal ini tidak terlepas dari bantuan INOVASI dalam melakukan pelatihan dalam pembuatan dan penggunaan LAS.

Tantangan Implementasi Pembelajaran TA 2020/2021: Multifaktor, tetapi Infrastruktur dan Kemampuan SDM Menjadi Tantangan Utama

Terdapat beragam faktor yang menjadi tantangan pelaksanaan pembelajaran di masa pandemi. Faktor paling dominan adalah keterbatasan infrastruktur pembelajaran untuk mendukung pembelajaran dari rumah. Keterbatasan infrastruktur meliputi keterbatasan fasilitas dan kapasitas sumber daya manusia pendamping siswa, baik dari sisi keluarga maupun dari pihak sekolah. Pemerintah daerah memiliki keterbatasan kapasitas, terutama dalam hal anggaran yang banyak berkurang akibat adanya *refocussing* pada sektor kesehatan.

Lebih lengkap terkait pemetaan faktor-faktor yang menjadi tantangan pembelajaran di TA 2020/2021 dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1. Ketersediaan infrastruktur penunjang pembelajaran.** Dari segi infrastruktur, terdapat berbagai keterbatasan, mulai dari ketiadaan sinyal, jaringan internet, kuota, hingga gawai yang mendukung pembelajaran. Beberapa daerah bahkan masih mengalami hambatan dari segi ketersediaan listrik. Di Kabupaten Bulungan misalnya, ketersediaan listrik di beberapa desa belum merata. Menurut narasumber dari media, diperkirakan 10-50 persen desa di Kabupaten

Bulungan memiliki jaringan listrik yang hanya terdapat pada malam hari, mulai pukul 18.00 hingga pagi hari pukul 06.00 WITA. Sedangkan di siang hari, listrik dipadamkan. Hambatan tersebut tidak hanya terjadi di wilayah perdesaan, tapi juga di Kota Tanjung Selor yang merupakan ibu kota kabupaten. Hal tersebut tentu saja menjadi hambatan yang signifikan terhadap pelaksanaan BDR.

Ada beberapa daerah yang cukup tanggap dalam mengatasi permasalahan terkait infrastruktur. Misalnya di Kabupaten Sumbawa, di mana DPRD dan pemerintah daerah memanggil operator selular dan PLN untuk melakukan koordinasi dan membantu permasalahan jaringan atau lemahnya sinyal di tempat terpencil, sekaligus memastikan ketersediaan daya listrik. Bekerja sama dengan XL, TELKOM, dan PLN, akhirnya dibangunlah infrastruktur listrik di hampir seluruh kecamatan. Di Kabupaten Lombok Tengah, pemerintah daerah bekerja sama dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika memasang jaringan internet di 24 titik *blank spot* (tempat yang tidak tersentuh sinyal komunikasi) di seluruh kecamatan di Kabupaten Lombok Tengah. Menurut informan dari media, saat ini hampir seluruh daerah di Kabupaten Lombok Tengah sudah terjangkau akses internet. Di Kabupaten Bulungan, upaya pendirian BTS sudah dilakukan oleh pemerintah daerah sehingga beberapa desa yang awalnya tidak terjangkau sinyal, kini sejak empat bulan terakhir sudah dapat melakukan komunikasi melalui telepon.

Keterbatasan infrastruktur tidak hanya terkait ketersediaan listrik untuk menunjang pembelajaran daring, tetapi juga terkait infrastruktur akses untuk datang ke sekolah saat PTM dimulai. Di Kabupaten Nagekeo, kondisi sekolah di beberapa wilayah yang belum tersambung jembatan mengakibatkan sulitnya proses mengambil air pada musim hujan. Hal ini membuat sekolah harus berupaya lebih keras untuk memenuhi kebutuhan air jika PTM akan dimulai. Kebutuhan air ini sangat penting untuk mematuhi salah satu protokol kesehatan, yaitu mencuci tangan sebagai upaya untuk mencegah penyebaran virus COVID-19. Keterbatasan sumber daya air ini tidak hanya terjadi di Kabupaten Nagekeo, melainkan juga di beberapa kabupaten lain, terutama di NTT dan NTB.

Di Kabupaten Bima, khususnya di beberapa desa yang mengalami kekeringan, seorang narasumber mengatakan bahwa siswa dan guru datang ke sekolah tanpa mandi karena kekurangan air. Pemerintah daerah telah berupaya menanggulangi hal tersebut dengan menyediakan mobil Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang berkeliling untuk membagikan air. BPBD menyampaikan akan memantau kembali soal ketersediaan air bersih untuk wilayah terdampak bencana banjir maupun kekeringan, termasuk sarana sanitasi di sekolah-sekolah. Hal ini perlu dipastikan agar dapat dipenuhi di semua desa karena air merupakan elemen yang krusial dalam penerapan protokol kesehatan.

2. **Kondisi topografi daerah.** Letak geografis juga menjadi salah satu faktor besar yang memengaruhi implementasi pembelajaran dan berhubungan erat dengan keterbatasan infrastruktur yang telah dipaparkan sebelumnya. Di Kabupaten Sumbawa misalnya, faktor geografis yang memiliki banyak bukit dan lembah menyulitkan keterjangkauan sinyal di tempat-tempat tertentu. Kondisi geografis serupa juga terjadi di Kabupaten Sumenep yang merupakan daerah kepulauan. Di Kabupaten Bima, dalam beberapa kasus yang pernah ditemui media di lapangan, terdapat siswa yang sampai harus mencari sinyal ke dataran yang lebih tinggi (wilayah pegunungan) yang jauh dari pemukiman. Bahkan harus menunggu hingga malam hari hanya untuk mengakses sinyal dan mencari tahu mengenai tugas apa yang diberikan oleh guru mereka. Beberapa siswa di Kabupaten Nagekeo juga ada yang harus mendaki bukit atau berjalan kaki sejauh 13 Kilometer untuk mendapatkan sinyal telekomunikasi. Hal serupa juga

terjadi di Kabupaten Probolinggo yang memiliki area pegunungan, di mana pembelajaran daring tidak bisa terlaksana karena sulitnya sinyal internet, sehingga pembelajaran dilakukan dengan cara *home visit* bersyarat, sebagaimana yang juga dilakukan oleh sebagian besar kabupaten lainnya.

Namun demikian, pelaksanaan *home visit* juga bukan tanpa kendala di wilayah-wilayah dengan kondisi geografis menantang. Seperti yang terjadi di Kabupaten Bulungan, meskipun ada sikap patriotisme guru untuk memberikan pelayanan pendidikan, Dinas Pendidikan menganggap pelaksanaan guru kunjung tidak efektif. Mereka menghitung berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk menjangkau rumah siswa yang hanya ada satu atau dua orang dalam satu desa yang sangat jauh.

“Di Tanjung Palas Barat daerah Long Beluah, Long Pari, Long Lembu, selanjutnya di Pesok Hilir, Desa Long Bang, dan lain sebagainya, jaringan komunikasi tidak ada. Harus menyeberang sungai dan secara geografis jauh sehingga menyebabkan pembelajaran luring dan ‘home visit’ susah dilaksanakan. Di Tanjung Palas Timur yang notabene wilayah perkebunan kelapa sawit, banyak siswa yang ikut orang tuanya ke kamp perkebunan sehingga untuk dilakukan ‘home visit’ juga susah.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Kabupaten Bulungan, 27 April 2021)

Informan menganggap, selama diberhentikannya PTM sejak Maret 2020 hingga Maret 2021, banyak anak yang nyaris tidak bisa tersentuh pembelajaran karena kondisi geografis yang tidak memungkinkan.

Di Kabupaten Nagekeo, faktor topografi wilayah Nagekeo yang bergunung-gunung dan kering juga menjadi salah satu hambatan. Guru-guru harus melalui jalan yang berat dan naik-turun gunung untuk melakukan kunjungan ke tempat tinggal siswa. Apalagi ditambah dengan keadaan lain di jalan, seperti hujan. Keadaan tersebut membuat guru merasa lebih baik menggunakan pembelajaran daring atau tatap muka di sekolah daripada melakukan kunjungan ke tempat tinggal siswa. Hambatan yang sama juga dirasakan di Sumba Barat, di mana hambatan yang paling dirasakan selama pembelajaran luring adalah kondisi geografis yang menantang. Medan yang harus dilalui guru-guru saat melakukan *home visit* sangat berat, berbatu, dan guru-guru harus naik-turun kampung untuk mengambil lembar kerja siswa. Keadaan semakin berat jika hujan turun. Beberapa guru mengaku bahwa hal tersebut juga mengganggu kesehatan mereka.

Di Kabupaten Tana Tidung, perumusan kebijakan dilakukan dengan memperhatikan perbedaan geografis antara tiga wilayah, yaitu perkotaan, perdesaan, dan pesisir. Siswa yang berada di perkotaan relatif mudah terjangkau oleh para guru, sedangkan untuk pedesaan dan pesisir lebih sulit dijangkau. Atas pertimbangan itulah, guru-guru tidak dijadwalkan untuk mengantar lembar aktivitas seminggu sekali—seperti kepada siswa di perkotaan—karena jarak rumah yang jauh dan biaya transportasi yang tinggi. Pengantaran dilakukan satu bulan sekali dengan mengantar empat lembar aktivitas sekaligus. Bagi siswa yang berada di ladang, hal tersebut biasanya dilakukan dua minggu sekali, sekaligus dengan mendampingi siswa belajar. Sementara itu, di Kabupaten Probolinggo, kebijakan BDR dibuat secara umum, tetapi penerapannya disesuaikan dengan kondisi geografis dan budaya masing-masing satuan pendidikan. Contohnya, daerah pegunungan dan kepulauan menggunakan sistem luring selama BDR.

Di Kabupaten Bulungan terdapat fenomena di mana terjadi ketakutan dan kecemasan masyarakat yang luar biasa. Ada laporan dari guru bahwa siswa tidak bisa dijumpai di rumah karena diajak oleh orang tuanya masuk ke hutan. Hal tersebut dikarenakan adanya ketakutan

yang dirasakan oleh orang tua pada masa awal pandemi dan menyebabkan siswa tidak terjangkau pendidikan melalui daring, luring, maupun *home visit*.

Di sisi lain, terjadi ketidakseimbangan fasilitas penunjang pembelajaran antara kota dan desa. Hal ini disebabkan karena perhitungan dana BOS yang diberikan kepada sekolah berdasarkan jumlah siswa. Artinya, sekolah-sekolah dengan jumlah siswa yang sedikit akan mendapatkan dana BOS yang juga sedikit sehingga tidak mampu memenuhi sarana dan prasarana yang layak. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh pihak media di Kabupaten Sumenep. Ini mengindikasikan besarnya kemungkinan kesenjangan pembelajaran antara mereka yang tinggal di daerah karakteristik tertentu dengan daerah lainnya.

Di tahun 2021, Kemendikbudristek telah memberlakukan kebijakan baru, yaitu penerapan BOS majemuk yang tidak menyamaratakan pemberian dana BOS hanya berdasarkan jumlah siswa, tetapi juga menyertakan beberapa faktor lain, seperti indeks kemahalan daerah dan karakteristik daerah.¹¹ Cara perhitungan dana BOS ini dinilai menguntungkan daerah-daerah 3T, yang rata-rata mengalami kenaikan jumlah dana BOS. Kondisi ini belum tertangkap dalam penelitian ini, mengingat wawancara dilakukan pada April 2021. Meski demikian, berdasarkan temuan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan tersebut cukup tepat dan diharapkan dapat membantu pelaksanaan pembelajaran di tahun-tahun berikutnya, terutama untuk daerah yang memiliki keterbatasan akibat masalah geografis.

- 3. Kapasitas dan ketersediaan sumber daya manusia di sektor pendidikan.** Sumber daya yang krusial dalam perancangan maupun pelaksanaan kebijakan pembelajaran di masa pandemi adalah sumber daya manusia di kabupaten itu sendiri, yakni baik dari pihak pembuat kebijakan, guru, kepala sekolah, siswa, maupun orang tua siswa. Di Kabupaten Sumbawa misalnya, terdapat kendala pada masa persiapan kebijakan pendidikan di masa pandemi akibat minimnya pemahaman dan referensi yang dimiliki oleh Dinas Pendidikan, guru, dan tenaga pendidikan terkait COVID-19. Hal ini karena wabah seperti virus corona merupakan yang pertama dialami; tidak seperti bencana alam lain yang menurut para narasumber sudah biasa dialami sehingga antisipasi dan mitigasi dapat dijalankan dengan baik. Hambatan juga terjadi di lapangan karena guru kurang memiliki referensi metode dan strategi PJJ sehingga perlu ditingkatkan dengan melakukan pendidikan dan latihan (diklat) untuk membuat PJJ lebih efektif. Hal ini tidak hanya terjadi di Kabupaten Sumbawa, tapi juga di mayoritas daerah lainnya.

Di Kabupaten Bima misalnya, terdapat metode penyampaian pembelajaran yang menarik di mana media lokal menawarkan kepada pemerintah daerah untuk menggunakan radio dan televisi lokal sebagai media pembelajaran alternatif secara *On Air* (disiarkan secara langsung). Tawaran itu sempat disambut baik oleh pemerintah kabupaten dan provinsi. Sempat juga ada pertemuan untuk membahas tawaran dari media tersebut. Namun demikian, program tersebut urung terlaksana karena pemerintah daerah menyatakan belum ada kesiapan kapasitas sumber daya guru yang dapat mengisi dan menjalankan metode pembelajaran tersebut. Kapasitas yang dimaksud adalah penyiapan materi dan kurikulum yang harus disampaikan.

Beberapa daerah juga mengalami kekurangan guru, seperti yang terjadi di Kabupaten Sumba Barat. Menurut responden, terdapat banyak tenaga kependidikan, tetapi latar belakang mereka bukanlah guru. "Dari 3000 guru di Sumba Barat, 60 persennya direkrut dari proses yang tidak

¹¹ Sosialisasi Kebijakan BOS dan DAK Fisik 2021 oleh Mendikbud RI pada kanal YouTube Kemendikbud RI, 25 Februari 2021.

standar. Proses belajar mengajar yang baik diabaikan, yang penting kelas ada guru,” ujar salah satu responden.

Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Bulungan. Selain kekurangan sumber daya guru, di beberapa daerah bahkan kekurangan ASN di bidang pendidikan, seperti yang terjadi di Kankemenag Kabupaten Tana Tidung. Ada pula kendala yang dialami oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Bulungan, di mana terdapat oknum kepala sekolah yang tidak pernah hadir di sekolah, mulai saat penerapan kebijakan BDR sejak Maret 2020 hingga adanya kunjungan pemantauan persiapan PTM yang dilakukan mulai Februari 2021.

Keterbatasan kemampuan guru dalam melaksanakan BDR secara daring merupakan beberapa kendala utama, seperti di antaranya pembuatan konten pembelajaran yang kreatif, inovasi metode pembelajaran, dan juga keterbatasan dalam penggunaan teknologi. Dalam pembelajaran sehari-hari, banyak guru yang hanya memberikan soal melalui WhatsApp atau secara luring di mana siswa atau orang tua mengambil soal lalu siswa mengerjakannya sendiri. Aktivitas tersebut tanpa disertai kegiatan pengajaran yang memadai. Dengan metode seperti ini, banyak pihak yang beranggapan bahwa siswa tidak belajar sama sekali. Metode seperti ini juga membuka potensi kecurangan karena tugas tidak dikerjakan oleh siswa, melainkan dikerjakan oleh orang tua agar nilai siswa tersebut bagus.

Meskipun begitu, masih ada banyak pihak yang terlibat dalam upaya peningkatan kapasitas guru. Di Kabupaten Probolinggo misalnya, terdapat pelatihan bagi guru terkait peningkatan kompetensi siswa selama masa daring, pembelajaran melalui akun dapodik, dan penggunaan aplikasi Google Meet yang diselenggarakan oleh PGRI. Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) memberikan pelatihan mengenai materi-materi pembelajaran selama pelaksanaan BDR daring, sedangkan Dinas Pendidikan juga memberikan pelatihan tentang pelaksanaan pembelajaran jarak jauh saat kegiatan Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS) dan Kegiatan Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S). Ada juga bantuan dari mahasiswa praktik kerja lapangan (PKL) yang membantu guru untuk membuat video pembelajaran.

4. **Kapasitas pendampingan orang tua untuk BDR.** Kemampuan pendampingan orang tua juga menjadi isu yang besar dalam penyelenggaraan pendidikan di masa pandemi. Faktor ekonomi keluarga menyebabkan orang tua harus bekerja sehingga kurang memiliki waktu untuk membimbing anak dalam proses belajar. Seringkali, anak justru diajak orang tua untuk bekerja, seperti yang terjadi di Kabupaten Bulungan di mana sebagian anak ikut orang tua ke ladang sehingga mengganggu penerapan *home visit*. Faktor ekonomi, seperti kemiskinan masyarakat, menjadi salah satu kendala sulitnya penerapan kebijakan BDR, khususnya untuk memenuhi kebutuhan belajar daring, seperti pembelian kuota internet dan kepemilikan ponsel Android. Sebagian orang tua hanya memiliki ponsel yang dapat digunakan untuk pesan singkat (SMS) atau telepon, dan tidak bisa untuk mengakses internet. Sedangkan orang tua yang memiliki ponsel dengan akses internet, mereka membawa ponsel tersebut saat bekerja sehingga anak tidak memiliki gawai untuk mengakses pembelajaran.

Kondisi ini diperparah dengan banyaknya orang tua siswa yang menghadapi kesulitan perekonomian akibat pandemi COVID-19 yang terjadi sejak 2020. Di Kabupaten Nagekeo misalnya. Lapangan pekerjaan makin sulit, hasil kebun yang tidak terserap oleh pasar karena penutupan pasar di beberapa daerah, dan juga pembatasan sosial yang diberlakukan secara nasional sehingga membuat penghasilan orang tua semakin menurun.

Faktor pendidikan orang tua juga sangat memengaruhi keberlangsungan pendampingan belajar bagi anak-anak. Banyak orang tua yang merasa kesulitan untuk mendampingi anaknya belajar dikarenakan keterbatasan orang tua dalam penggunaan teknologi, seperti penggunaan peramban Google dan aplikasi Google Form. Terdapat juga pengalaman seorang narasumber guru di Kabupaten Bulungan yang mendapati orang tua yang marah-marah akibat tidak memahami materi pelajaran anaknya, terutama mata pelajaran Bahasa Inggris. Di Sumba Barat, apabila dilihat dari tingkat pendidikan orang tua peserta didik, rata-rata orang tua hanya menamatkan sekolah pada jenjang SD. Orang tua yang tinggal di wilayah perkotaan sudah lebih paham penerapan belajar dari rumah oleh peserta didik, tetapi berbeda dengan mereka yang berada di kawasan perdesaan. Masih banyak orang tua yang belum mengerti penerapan regulasi ini. Hal-hal seperti ini juga berpotensi menjadi penyebab kesenjangan antara siswa di wilayah perkotaan dan perdesaan.

Di Kabupaten Sumba Barat, terdapat beberapa sekolah—khususnya yang berada pada jenjang kelas 1 dan kelas 2—yang berada di kecamatan paling jauh dan tidak memiliki akses sinyal maupun listrik. Latar belakang orang tua siswa di sana banyak yang masih buta huruf dan memiliki keterbatasan kemampuan numerasi. Ketika LKS diberikan kepada siswa, tidak ada perkembangan hasil kerja di LKS karena tidak ada orang tua yang membimbing siswa. Akhirnya, pihak sekolah membagikan LKS secara langsung di sekolah untuk kemudian dijelaskan dan diselesaikan bersama-sama dengan guru secara tatap muka. Proses pembelajaran tersebut berlangsung dengan durasi selama dua jam secara bergantian dengan jenjang kelas lainnya.

Permasalahan lainnya ialah kesadaran orang tua dalam menyikapi persoalan pembelajaran anak di masa pandemi. Di Kabupaten Sumbawa misalnya, terdapat kasus kecurangan yang dilakukan orang tua, di mana orang tua menginginkan anaknya mendapat nilai bagus sehingga orang tua sendiri yang mengerjakan tugas-tugas tersebut. Kasus seperti ini selain menghambat pembelajaran pada anak, juga menanamkan nilai-nilai yang tidak baik, seperti kecurangan dan ketidakjujuran. Artinya, dalam penerapan BDR, proses pembelajaran sangat bergantung kepada peran orang tua. Apabila orang tua tidak aktif atau kurang memperhatikan pembelajaran anak, secara otomatis anak akan tertinggal dalam pembelajaran. Hal ini juga berdampak pada kedisiplinan siswa dalam mengumpulkan tugas. Contohnya, menurut Dinas Pendidikan Kabupaten Probolinggo, terdapat keadaan ketika siswa diberi tiga tugas untuk dikerjakan dalam satu minggu, siswa biasanya hanya mengumpulkan satu tugas saja.

Dalam mengatasi permasalahan tersebut, sekolah-sekolah di Kabupaten Probolinggo mengadakan sosialisasi yang diadakan pada awal pembelajaran TA 2020/2021 melalui pegayuban wali siswa per kelas. Sosialisasi tersebut terkait pentingnya peran orang tua dan sosialisasi dilaksanakan secara tatap muka di pusat pembelajaran, seperti musala atau rumah siswa. Kegiatan sosialisasi juga dilakukan secara bertahap, di mana orang tua siswa dibagi dalam beberapa kelompok. Jika siswa di dalam kelas terdiri dari 30 orang, kegiatan akan dibagi menjadi dua kali pertemuan, di mana 15 orang tua siswa akan hadir per pertemuan. Dalam pertemuan tersebut, sekolah menjelaskan mengenai program sekolah selama BDR dan memberikan lembaran persetujuan agar orang tua atau wali siswa ikut terlibat dalam memantau belajar siswa.

"Persetujuan dengan wali siswa, kita minta bagaimana kesediaannya membantu putra putrinya belajar di rumah. Karena sekolah tidak libur, tetap (berlangsung), tetapi anak-anak belajar di rumah. Tugas-tugasnya setiap hari tetap. Anak-anak diberi tugas, hanya saja pemantauannya lewat orang tua. Itu pun tetap menjadi tagihan dan dikumpulkan; apakah seminggu sekali untuk dikirimkan ke

gurunya masing-masing. Tetap guru yang punya peran, hanya saja wali siswa membantu untuk kelangsungan proses belajar.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Kabupaten Probolinggo, 27 April 2021)

5. **Kondisi anggaran daerah.** Kemampuan suatu daerah sangat memengaruhi rancangan kebijakan pendidikan yang dibuat, baik dari sisi anggaran, sumber daya manusia, maupun sumber daya lain. Anggaran pendidikan di daerah kebanyakan mengalami pemangkasan anggaran akibat adanya *refocussing* anggaran untuk penanggulangan pandemi COVID-19. Anggaran untuk pembangunan infrastruktur komunikasi, seperti tower sinyal BTS, juga teralihkan. Dengan adanya pemangkasan anggaran, pemerintah daerah juga mengalami keterbatasan dalam penyelenggaraan program peningkatan kapasitas guru. Seperti yang terjadi di Kabupaten Sumenep, di mana Dinas Pendidikan memiliki kesulitan melaksanakan lokakarya peningkatan kapasitas guru dalam pengembangan RPP untuk kurikulum darurat meskipun hal tersebut sangat dibutuhkan. Di Kabupaten Sumba Barat, anggaran pendidikan yang mengalami realokasi adalah kegiatan-kegiatan yang mengumpulkan banyak orang, seperti pelatihan guru, pertemuan gugus, kegiatan K3S, Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), ujian sekolah, dan perlombaan. Padahal, beberapa mata anggaran di atas yang berhubungan dengan peningkatan kapasitas guru sangat dibutuhkan. Anggaran yang tidak direalokasi rata-rata adalah anggaran terkait pembangunan sarana dan prasarana pendidikan.

Pelaksanaan pembelajaran di masa pandemi, baik untuk pelaksanaan BDR maupun penyediaan infrastruktur penunjang protokol kesehatan di sekolah, sebagian besar dilakukan melalui dana BOS yang diserahkan penggunaannya kepada satuan pendidikan. Di Kabupaten Bulungan, tidak ada anggaran khusus untuk menunjang pelaksanaan BDR karena pagu anggaran APBD sudah ditetapkan pada tahun sebelumnya. Hal yang dapat dilakukan adalah mengubah Rencana Kerja dan anggaran BOS untuk mengakomodasi kebutuhan pelayanan pembelajaran, seperti subsidi kuota internet dan pembersihan di sekolah. Namun, sebagian pihak menilai sumber pendanaan tersebut belum memadai.

Daerah rata-rata membutuhkan anggaran operasional dan insentif bagi guru untuk melakukan kunjungan ke rumah siswa. Di Kabupaten Bulungan, tidak ada masalah terkait program guru kunjung, baik untuk siswa yang tinggal di daerah perkotaan maupun wilayah pedalaman yang memiliki guru yang tinggal di sana. Meski demikian, untuk daerah yang terhambat akses jalan yang buruk atau bahkan guru harus melalui jalur sungai, tentunya memerlukan biaya operasional yang cukup tinggi. Pendanaan guru kunjung mengalami kendala karena di Juknis BOS tidak tertulis biaya transportasi. Aplikasi untuk pelaporan BOS masih belum mengakomodasi modifikasi yang tertulis dalam SE Menteri. Akibatnya, hingga kini beberapa guru masih melaksanakan kegiatan *home visit* secara sukarela, bahkan menggunakan dana pribadi karena tidak berani menggunakan dana BOS. Namun, ada juga kabupaten yang tetap menggunakan dana BOS untuk tunjangan operasional guru kunjung karena dianggap sebagai bagian dari modifikasi kebijakan di masa pandemi. Ada juga kasus di mana pencairan anggaran operasional dan insentif bagi guru berjalan sangat lambat, seperti di Kabupaten Sumba Barat, sehingga Dinas Pendidikan mengeluarkan kebijakan untuk mendukung transportasi guru menuju rumah siswa. Akan tetapi, menurut PGRI, masih terdapat guru yang harus berjalan kaki menuju rumah-rumah siswa karena tidak adanya dukungan dana operasional. DPRD Kabupaten Sumbawa menyatakan bahwa biaya BDR dianggap jauh lebih besar jika dibandingkan biaya PTM karena biaya BDR memerlukan biaya pulsa, gawai, transportasi, dan lain-lain; sedangkan biaya PTM hanya membutuhkan penyediaan fasilitas protokol kesehatan di sekolah.

Adanya program vaksinasi juga memengaruhi alokasi anggaran untuk kebutuhan pendidikan lainnya. Seperti yang terjadi di Kabupaten Lombok Tengah, di mana format anggaran pada 2021 menjadi berubah karena strategi kebijakan yang difokuskan adalah vaksin, sementara biaya operasional untuk penegakan protokol kesehatan menjadi terbatas.

6. **Bencana alam.** Bencana alam di luar COVID-19 juga cukup berdampak pada dunia pendidikan. Di Kabupaten Bima misalnya, adanya bencana banjir sangat berpengaruh pada infrastruktur sekolah dan kesehatan siswa. Sebagian pihak menilai bencana banjir ini lebih berpengaruh—ketimbang pandemi COVID-19 itu sendiri — yang sempat membuat sekolah ditutup selama beberapa hari. Terdapat satu kasus di mana pondok pesantren terlambat menyelesaikan kelengkapan administrasi untuk pengusulan dana BOS sehingga hanya satu ponpes yang mendapatkan dana BOS. Hal ini disebabkan pada saat permintaan data Sistem Informasi Manajemen Pendidikan (EMIS) dana BOS, Kabupaten Bima sedang berada dalam kondisi bencana banjir.

Di Kabupaten Nagekeo, badai siklon Seroja yang menimpa di awal 2021 cukup berdampak bagi dunia pendidikan. Ada satu sekolah yang mengalami kerusakan berat akibat badai siklon Seroja. Kegiatan pembelajaran di sekolah juga terganggu karena adanya jembatan yang roboh sehingga tidak aman untuk dilalui. Badai ini tidak hanya merusak rumah dan fasilitas umum, tetapi juga merusak tanaman pertanian masyarakat. Dampak kerusakan juga diperparah dengan adanya hama/penyakit yang menjangkiti tanaman pertanian dan virus flu babi Afrika (ASF – African Swine Fever) yang menyerang hewan ternak di wilayah Nagekeo sehingga mengurangi pendapatan hasil pertanian dan hasil ternak. Kombinasi kedua hal tersebut membuat perekonomian orang tua siswa semakin sulit pada masa pandemi sehingga fokus orang tua banyak teralihkan pada pemenuhan kebutuhan ekonomi dibandingkan fokus pada pembelajaran. Sebagian orang tua mengikutsertakan anaknya untuk bekerja dan menurut responden media beberapa anak terancam tidak dapat melanjutkan sekolah ke jenjang SMA atau kuliah—terutama anak perempuan— karena investasi terhadap pendidikan diprioritaskan untuk anak laki-laki.

Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Sumba Barat dan Kabupaten Bima. Dari pemerintah pusat sendiri, bantuan yang paling dirasakan adalah bantuan berupa subsidi kuota internet. Namun, tidak semua siswa mendapat bantuan subsidi kuota internet sehingga para siswa dari kalangan ekonomi rendah yang kebetulan tidak mendapatkan subsidi kuota akan lebih mengalami kesulitan belajar.

7. **Inkonsistensi dalam kebijakan pengendalian COVID-19.** Di mayoritas daerah terdapat indikasi masyarakat yang abai dan tidak menganggap COVID-19 sebagai suatu masalah besar. Pengabaian ini salah satunya juga disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang dianggap tidak konsisten dalam menangani pandemi. Sebagai contoh, dari aspek pendidikan, sekolah ditutup, tetapi perayaan-perayaan dan acara lain tetap dibiarkan.

“Masih banyak dari masyarakat kita yang tidak taat protokol kesehatan. Mereka menganggap COVID-19 ini biasa-biasa saja. Dalam hal kesadaran inilah, masyarakat sendiri merupakan faktor penghambat utama. Misalnya penggunaan fasilitas umum, seperti pasar dan angkutan umum, serta acara-acara adat budaya, seperti acara kematian yang tidak bisa di kontrol penerapan prokesnya, dan akan berdampak pada dunia pendidikan.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Kabupaten Sumba Tengah, 26 April 2021)

Perayaan atau upacara adat, seperti kematian, melibatkan mulai dari anak-anak hingga orang dewasa. Akibatnya ketika terdapat acara adat yang bertepatan dengan jadwal pembelajaran luring, maka kelas akan berlangsung lebih singkat; dari yang semula berlangsung selama tiga jam menjadi satu jam. Bahkan, banyak siswa yang menjadi tidak mengikuti pembelajaran atau bahkan pembelajaran tidak dilakukan sama sekali. Guru terkadang juga ikut serta dalam acara tersebut. Upacara adat seperti itu juga umumnya mengumpulkan banyak orang sehingga menimbulkan kerumunan yang berisiko menjadi klaster penyebaran virus corona.

Di Kabupaten Sumba Barat, menurut penuturan narasumber, rata-rata orang tua yang berada di perdesaan memohon agar sekolah kembali dibuka karena mereka tidak memercayai adanya COVID-19. Mereka lebih mengkhawatirkan penurunan kemampuan belajar anak-anak mereka dan menyampaikan bahwa mereka sangat membutuhkan peran guru untuk mengajar anak-anak mereka secara langsung karena kesibukan dan kesulitan yang dihadapi orang tua. Banyak masyarakat yang sering membandingkan antara kebijakan di dunia pendidikan dengan kebijakan di sektor lain. Kebijakan dari pemerintah yang dianggap tidak konsisten sangat memengaruhi persepsi masyarakat terkait COVID-19 dan kebijakan di dunia pendidikan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Lombok Tengah di mana masyarakat mempertanyakan mengapa pasar dibuka, tetapi sekolah tidak. Di Kabupaten Sumbawa, keadaan seperti sudah normal karena tidak ada lagi pembatasan kegiatan, seperti di masjid atau pasar. Pemerintah dianggap kurang serius dalam penerapan protokol kesehatan di masyarakat, misalnya terdapat pembukaan pasar Ramadan yang membuat kerumunan yang besar. Hal ini menurunkan tingkat kepercayaan dan kedisiplinan di masyarakat.

Seiring berjalannya proses PTM, kedisiplinan siswa maupun guru masih menjadi tantangan tersendiri. Pelaksanaan perilaku sesuai protokol kesehatan belum memadai, khususnya terkait penggunaan masker dan menjaga jarak. Hal ini dikemukakan oleh beberapa narasumber di berbagai daerah. Di pondok pesantren, hal ini juga menjadi kekhawatiran. Menurut seorang narasumber di sebuah pondok pesantren di Sumenep, adanya pembukaan sekolah di seluruh Kabupaten Sumenep mengakibatkan pemahaman bahwa ada keringanan terkait penggunaan masker sehingga penggunaan masker tidak perlu lagi diperketat seperti pada masa awal pandemi COVID-19.

Temuan tersebut sejalan dengan studi yang dilakukan oleh Aminah et al. (2021) yang menyatakan bahwa ketidakkonsistenan pemerintah dalam menerapkan kebijakan pembatasan aktivitas di berbagai wilayah di seluruh Indonesia merupakan salah satu faktor yang menyebabkan penanganan pandemi COVID-19 tidak optimal. Dalam studi yang sama, dijelaskan bahwa inkonsistensi pernyataan oleh pejabat publik yang berwenang telah memperumit proses implementasi kebijakan. Informasi yang tidak jelas, misalnya mengenai perlu tidaknya karantina wilayah dan dilarang atau tidaknya mudik, telah menunjukkan kelemahan pemerintah dalam komunikasi publik yang pada akhirnya memengaruhi implementasi kebijakan.

Temuan-temuan tersebut memperlihatkan bahwa faktor yang menjadi tantangan dalam pembelajaran di masa pandemi sangatlah beragam. Mulai dari keterbatasan infrastruktur, faktor geografis, keterbatasan SDM —terutama guru dan orang tua— keterbatasan anggaran, bencana alam, hingga adanya inkonsistensi dalam kebijakan pemerintah. Keterbatasan infrastruktur yang erat kaitannya dengan faktor geografis menjadi hambatan utama yang menjadi keluhan, disusul dengan keterbatasan SDM guru dan orang tua. Pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam

menjawab tantangan-tantangan ini; utamanya disebabkan oleh keterbatasan anggaran akibat *refocussing*.

Ke depannya, perlu adanya kebijakan-kebijakan afirmatif untuk wilayah-wilayah yang memiliki letak geografis menantang agar tidak terjadi kesenjangan pembelajaran. Keterbatasan anggaran juga perlu diatasi dengan berbagai sumber pendanaan lain sehingga program-program untuk mengatasi tantangan yang ada dapat dilaksanakan, terutama terkait pembangunan infrastruktur dan peningkatan kapasitas guru. Kolaborasi dengan elemen masyarakat lain, seperti LSM maupun swasta, terbukti dapat membantu keberlangsungan pembelajaran di masa pandemi dan perlu didorong agar dapat dilakukan oleh seluruh pemerintah daerah. Hal ini juga dapat membantu menutupi keterbatasan pemerintah daerah dari sisi anggaran maupun kapasitas.

Inisiatif dan Dukungan Multipihak Mendorong Penguatan BDR di Daerah

Terdapat berbagai elemen masyarakat yang turut mendukung penyelenggaraan pendidikan di masa pandemi. Contohnya, Ketua Dewan Pendidikan di Kabupaten Sumbawa yang berinisiatif menyediakan koneksi Wi-Fi di rumahnya selama 24 jam yang khusus digunakan untuk pembelajaran bagi anak-anak sekitar. LSM juga terbukti menjadi pihak yang sangat berperan dalam penyelenggaraan pembelajaran di beberapa daerah. Di Kabupaten Nagekeo misalnya, Dinas Pendidikan bekerja sama dengan Program INOVASI, melatih guru-guru untuk memanfaatkan perangkat Teknologi Informasi (TI) agar lebih kreatif dalam menyampaikan bahan ajar. Program INOVASI bersama Dinas Pendidikan Kabupaten Nagekeo dan guru-guru juga membuat siaran radio “Suara Nagekeo” yang berisi tentang pelajaran sekolah. Kegiatan (siaran) ini dibuat untuk menyampaikan bahan ajar pada siswa yang tidak terjangkau sinyal dan masih belum mendapat kunjungan guru karena kebijakan pembatasan sosial yang berlaku secara nasional.

PGRI Nagekeo menyediakan fasilitas sekretariat bagi guru yang ingin melakukan pembelajaran secara daring kepada siswa, terutama jika sekolah tidak memiliki sarana penunjang belajar yang memadai, seperti jaringan internet, laptop, atau jaringan nirkabel. Sekretariat juga dimanfaatkan sebagai lokasi bagi siswa untuk mengambil dan mengumpulkan tugas dari guru.

Di Kabupaten Sumba Barat, bentuk dukungan penyelenggaraan pendidikan diimplementasikan dengan pembuatan LKS yang dilakukan melalui kerja sama antara pemerintah kabupaten dengan LSM Save the Children, yang membantu memfasilitasi para guru dalam penyusunan LKS sesuai dengan kurikulum darurat.

“Pembelajaran masa COVID-19 kan tidak mengacu pada kurikulum yang normal, ada kurikulum khusus. Jadi kita bertanya kepada Save the Children, kira-kira apa yang perlu kita buat.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Sumba Barat, 26 April 2021)

Di Kabupaten Lombok Tengah, ada bantuan dari pihak swasta melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility/CSR*) terkait pemenuhan kebutuhan fasilitas protokol kesehatan di satuan pendidikan. Juga terdapat kerja sama dengan SNV Netherland untuk melatih petugas kebersihan di 10 sekolah sebagai proyek rintisan (*pilot project*) guna menerapkan protokol kesehatan 5M di sekolah-sekolah, yang jika berhasil akan direplikasi ke sekolah-sekolah lainnya. Bantuan dari dan kerja sama dengan berbagai elemen serta organisasi masyarakat ini terbukti sangat membantu pelaksanaan pembelajaran di masa pandemi di berbagai daerah dan menjadi salah satu kunci keberhasilan dari implementasi kebijakan.

3.2. PERSIAPAN PELAKSANAAN TAHUN AJARAN 2021/2022

Secara umum, tidak ditemukan unsur keterbaruan dari rencana kebijakan untuk pembelajaran pada TA 2021/2022. Sebagian besar wilayah studi melanjutkan kebijakan TA 2020/2021 untuk rencana pembelajaran. Seluruh kabupaten studi berencana untuk membuka sekolah pada Juli 2021. Adapun keputusan pembukaan sekolah secara khusus memang mengikuti instruksi dari pemerintah pusat. Hingga Mei 2021, persiapan pembukaan sekolah sudah mulai dilakukan di 10 kabupaten studi. Persiapan lebih banyak diprioritaskan pada penerapan protokol kesehatan serta uji coba pembelajaran tatap muka. Berikut adalah aspek-aspek yang berkaitan dengan persiapan yang telah dilakukan pemerintah daerah di 10 kabupaten studi.

3.2.1. Ekspektasi Pemerintah Pusat: Kebijakan PTM Merupakan Hal yang Dipertimbangkan Secara Matang oleh Pemerintah Daerah

Sejak awal 2021, pemerintah pusat (Kemendikbudristek dan Kemenag) mulai melontarkan wacana untuk pembukaan sekolah di seluruh wilayah Indonesia pada TA 2021/2022. Sebelumnya, pada awal TA 2020/2021, Kemendikbudristek dan Kemenag masih membatasi pembukaan sekolah hanya untuk sekolah-sekolah yang berada pada zona hijau dan kuning. Seiring dengan perkembangan kasus COVID-19 di Indonesia dan kesadaran akan dampak buruk PJJ¹², Kemendikbudristek mulai melonggarkan kebijakan dengan menyerahkan keputusan pembukaan sekolah pada masing-masing pemerintah daerah yang dianggap lebih memahami kondisi di wilayahnya. Kemudian pada Maret 2021 setelah revisi SKB 4 Menteri ditetapkan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mulai menyerukan PTM yang wajib berlangsung pada Juli 2021 di seluruh satuan pendidikan.

Pada 2 Juni 2021, Kemendikbud secara resmi meluncurkan Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran untuk PAUD Dikdasmen di Masa Pandemi COVID-19 yang diharapkan menjadi acuan bagi sekolah dan pemerintah daerah. Panduan ini berisi teknis persiapan pelaksanaan PTM terbatas secara detail, mulai dari persiapan protokol kesehatan hingga skenario pembelajaran dan asesmen peserta didik. Namun, saat studi ini dilakukan, panduan PTM belum diluncurkan sehingga seluruh informan belum mendapatkan gambaran utuh terkait arahan pembelajaran TA 2021/2022. Meski demikian, secara garis besar rencana pembukaan sekolah dan persiapan yang harus dilakukan sudah diwacanakan sejak akhir 2020. Pemerintah pusat juga sudah meminta pemerintah daerah untuk melakukan pemetaan kesiapan terkait pembukaan sekolah. Namun, minimnya pengetahuan informan terkait hal ini juga mengindikasikan diseminasi informasi yang belum berjalan maksimal dari tingkat pusat ke daerah.

Berdasarkan hasil FGD tingkat nasional, pemerintah pusat berharap bahwa daerah telah benar-benar menyiapkan segala kebutuhan terkait pelaksanaan PTM. Tidak terkecuali vaksinasi guru yang merupakan poin penting pertimbangan pemerintah pusat untuk memulai pembukaan sekolah. Akan tetapi, hingga saat ini cakupan vaksinasi di Indonesia masih rendah, termasuk vaksinasi guru¹³.

¹² <https://edukasi.kompas.com/read/2021/04/01/134921971/tatap-muka-di-sekolah-penting-untuk-hindari-learning-loss?page=all> (Kompas.com, 2021)

¹³ Data terakhir yang diperoleh dari laman Kementerian Kesehatan (Kemenkes RI, 2021), per 9 Agustus 2021 cakupan vaksinasi di Indonesia mencapai 51.181.322 orang (24,58 persen) untuk dosis 1, tetapi baru sekitar setengahnya (24.481.296 orang) yang sudah mendapatkan dosis lengkap. Pada data yang sama, jumlah tenaga pendidik (termasuk guru dan dosen) yang telah menerima vaksin dosis 1 dan 2 hampir 1,8 juta orang, atau baru sekitar 32 persen dari target yang diharapkan (5,5 juta tenaga kependidikan). Sementara itu, menurut Mendikbudristek Nadiem Makarim, hingga Mei 2021, baru 23 persen guru yang sudah divaksinasi (Mahrofi, 2021).

Menurut salah seorang peserta FGD, keputusan PTM harus menjadi pertimbangan sadar pemerintah daerah, bukan sekadar ikut-ikutan atau terbebani dengan instruksi pemerintah pusat sementara daerah sendiri belum siap untuk melaksanakannya.

“Jadi bukan karena jor-joran ya, misalnya daerah 'sebelah' sudah buka atau belum.” (FGD Nasional, Bappenas, Jakarta, 22 April 2021)

Hal tersebut juga sejalan dengan aturan yang tercantum dalam Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran PAUD Dikdasmen di Masa Pandemi COVID-19 (Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Kementerian Agama, 2021) yang menerangkan bahwa satuan pendidikan perlu tetap adaptif terhadap dinamika dan kondisi COVID-19 di wilayahnya. Dengan demikian, kesehatan seluruh peserta didik dan tenaga pendidik tetap menjadi pertimbangan utama untuk pelaksanaan PTM.

Selain itu, pemerintah pusat juga memiliki ekspektasi bahwa pemerintah daerah setidaknya memperhatikan tiga hal berikut sehubungan dengan rencana pembelajaran TA 2021/2022. **Pertama**, perlunya pemantauan dan pengawasan pemerintah daerah terhadap pelaksanaan sekolah tatap muka untuk memastikan kegiatan pembelajaran benar-benar berjalan sesuai aturan yang diberlakukan. Hal ini menuntut adanya pemahaman pemerintah daerah terhadap dokumen panduan sehingga tidak terjadi miskonsepsi dalam penerjemahannya.

“Bisa saja beda kecamatan, beda pelaksanaan. Jadi, di sini memang pemerintah daerah yang harus melakukan pemantauan. Apakah ada pengawasan berbasis masyarakat?” (FGD Nasional, DPR RI Komisi X, Jakarta, 22 April 2021)

Kedua, sekolah dan pemerintah daerah perlu memastikan keamanan peserta didik saat dalam perjalanan berangkat maupun pulang sekolah. Ketika sekolah dibuka, siswa kemungkinan besar juga akan berinteraksi dengan orang lain di luar komunitas sekolah (guru, kepala sekolah, dan siswa) ketika dalam perjalanan. Salah seorang peserta FGD menyatakan bahwa idealnya anak tidak menggunakan kendaraan umum melainkan diantar oleh orang tuanya dengan kendaraan pribadi agar meminimalkan interaksi dengan banyak orang. Hal ini tentu tidak mudah untuk diterapkan pada seluruh siswa karena tidak semua orang tua memiliki kendaraan sendiri. Pemberlakuan sistem zonasi dianggap salah satu solusi yang tepat karena mendekatkan jarak rumah siswa dan sekolah.

Ketiga, pemerintah pusat berharap sekolah tetap melaksanakan pembelajaran campuran (*blended learning*) yang disesuaikan dengan kondisi wilayah masing-masing, baik kondisi akses listrik dan internet maupun kondisi kasus COVID-19. Dengan demikian, PTM pada masa awal TA 2021/2022 sebaiknya tetap dilakukan secara terbatas.

Ketiga ekspektasi tersebut menunjukkan besarnya harapan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah maupun sekolah selaku pelaksana kegiatan belajar mengajar. Seluruh implementasi kebijakan pembelajaran berada di tangan pemerintah daerah, termasuk keputusan untuk melaksanakan PTM. Ini tentunya memerlukan dukungan dari pemerintah pusat agar ekspektasi tersebut bisa tercapai.

Berdasarkan hasil FGD, para pemangku kepentingan mengaku memberikan dukungan sesuai ranah dan porsi kerja masing-masing. Sebagai contoh, Kemenkes bertanggung jawab untuk memantau penerapan protokol kesehatan di sekolah melalui puskesmas. Menurut DPR RI, dukungan pemerintah pusat untuk penerapan protokol kesehatan di sekolah, salah satunya yaitu dengan penggunaan dana BOS. Akan tetapi, dana BOS diakui masih terbatas terutama jika harus digunakan

untuk mendukung pembelajaran sekaligus penyediaan fasilitas untuk penerapan protokol kesehatan.

Sementara itu, Bappenas memberikan dukungan dalam bentuk usulan kebijakan untuk diadopsi oleh pemerintah daerah. Usulan kebijakan tersebut berkaitan dengan revitalisasi Unit Kesehatan Sekolah (UKS), internalisasi gizi bagi para siswa, dan penerapan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS). Ketiga usulan kebijakan ini kemudian dimasukkan dalam Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran yang dikeluarkan pemerintah pusat pada Juni 2021 untuk TA 2021/2022.

Kemendikbudristek dan Kemenag menitikberatkan dukungan pada isu pemantauan dan pengawasan yang diwujudkan dalam bentuk daftar periksa kesiapan belajar. Menurut mereka, implementasi di lapangan merupakan wewenang masing-masing sekolah di daerah dan sangat tergantung pada kesiapan serta keseriusan pemerintah daerah. Selain itu, dukungan untuk pembelajaran pada dasarnya juga telah diberikan oleh pemerintah pusat berupa modul dan panduan kurikulum darurat¹⁴, aplikasi untuk pembelajaran, dan sarana berupa portal Guru Berbagi yang dapat ditemukan pada laman <https://bersamahadapikorona.kemdikbud.go.id/>. Implementasi oleh pemerintah daerah akan sangat bergantung pada respons mereka terhadap kebijakan yang dikeluarkan (Viennet & Pont, 2017).

Sebagaimana yang telah dibahas pada bab sebelumnya mengenai fenomena *premature load bearing*, besarnya ekspektasi pemerintah juga menunjukkan bahwa pemerintah pusat dengan segala dukungannya yang terlihat komprehensif cenderung melupakan hal penting, yaitu sumber daya dan kapabilitas pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan. Dengan total 514 kabupaten/kota di seluruh Indonesia, variasi kondisi dan karakteristik daerah merupakan hal yang mutlak. Isu kesenjangan kapabilitas pemerintah daerah tidak lagi menjadi temuan baru, melainkan pengetahuan umum. Hal ini pun semakin tampak karena Indonesia menganut sistem desentralisasi yang menuntut kemandirian pemerintah daerah. Sweinstani (2016) mengungkapkan bahwa desentralisasi pendidikan di Indonesia belum mampu memberikan hasil yang memuaskan karena adanya kesenjangan sumber daya (anggaran, sumber daya manusia, dan fasilitas pendidikan) yang dimiliki oleh daerah untuk mengimplementasikan kebijakan pendidikan. Pemerintah pusat tentu perlu memberikan kepercayaan pada pemerintah daerah, tetapi kepercayaan tanpa upaya memahami kondisi dan karakteristik daerah dapat berujung pada kegagalan implementasi.

3.2.2. Kebijakan Turunan Pemerintah Daerah: Persiapan PTM Sudah Dimulai, Tetapi Keputusan Resmi Belum Diambil

Setahun lebih telah berselang setelah kebijakan BDR ditetapkan. Beberapa daerah di Indonesia mulai memberlakukan PTM yang mengacu pada kebijakan pemerintah pusat pada November 2020. Sebagian besar lokasi studi sudah memulai PTM sejak memasuki semester genap TA 2020/2021.

Akan tetapi, hingga Mei 2021, seluruh lokasi studi belum mengeluarkan kebijakan resmi terkait rencana pembelajaran TA 2021/2022. Meski begitu, kegiatan pembelajaran di seluruh lokasi studi pada Juli 2021 dilakukan secara tatap muka. Walaupun belum mengeluarkan kebijakan resmi

¹⁴ Modul dan panduan kurikulum darurat ini terdiri dari: (1) kompetensi inti & kompetensi dasar pelajaran pada K-13 pada SMK untuk kondisi khusus; (2) kompetensi inti dan kompetensi dasar pada kurikulum darurat (dalam kondisi khusus) untuk PAUD, Dikdas, dan Dismen berbentuk SMA; (3) modul asesmen diagnosis di awal pembelajaran; (4) buku saku panduan pembelajaran di masa pandemi COVID-19; dan (5) kurikulum darurat di masa pandemi COVID-19 (Putsanra, 2020).

(tertulis), sebagian wilayah studi, seperti Kab. Lombok Tengah, Kab. Probolinggo, Kab. Sumbawa, Kab. Nagekeo, dan Kab. Tana Tidung, telah melakukan uji coba PTM. Uji coba dilakukan sesuai dengan instruksi pemerintah pusat melalui SKB untuk memperhatikan aspek pembelajaran dan kesehatan sebelum tahun ajaran baru dimulai. Proses uji coba dilakukan secara bervariasi dengan melibatkan jumlah sekolah yang berbeda-beda.

Sejauh ini, pemerintah daerah masih melanjutkan kebijakan pada tahun ajaran sebelumnya karena PTM pada dasarnya sudah dilaksanakan secara terbatas. Meskipun mayoritas kabupaten studi berencana untuk melanjutkan kebijakan TA 2020/2021 untuk tahun ajaran berikutnya, terdapat daerah yang berencana untuk melakukan perbaikan berdasarkan pengalaman pelaksanaan kegiatan belajar mengajar pada TA 2020/2021. Pemerintah Kabupaten Sumba Tengah misalnya, ingin memasukkan aturan untuk membatasi keterlibatan anak dan guru dalam kegiatan adat selama masa BDR karena dianggap mengganggu aktivitas belajar siswa.

Selain itu, pemerintah pusat sejak akhir 2020 juga telah mengumumkan rencana pembukaan sekolah untuk TA 2021/2022 sehingga seluruh wilayah studi secara bertahap mulai melakukan persiapan sarana prasarana untuk pemenuhan protokol kesehatan. Persiapan ini juga sesuai dengan instruksi dari Kemendikbud dan Kemenag agar sekolah melengkapi daftar periksa sebagai syarat untuk melakukan PTM. Terkait dengan daftar periksa ini, beberapa wilayah studi, seperti Kab. Nagekeo, mengeluarkan kebijakan tertulis yang menginstruksikan sekolah untuk mengisi daftar periksa. Walaupun telah mengeluarkan instruksi terkait daftar periksa, kebijakan tertulis terkait PTM belum dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Nagekeo. Menurut informan PGRI di Nagekeo, hal ini dikarenakan masih menunggu pengumuman resmi dari Kemendikbud mengenai kebijakan pembukaan sekolah.

Mayoritas wilayah studi mengeluarkan surat edaran, baik dikeluarkan oleh Bupati maupun Dinas Pendidikan, sebagai bentuk respons atas SKB 4 Menteri pada November 2020¹⁵. Akan tetapi, surat edaran ini bukan merupakan kebijakan untuk TA 2021/2022 melainkan untuk pelaksanaan pembelajaran pada semester genap TA 2020/2021 yang coba dilakukan secara tatap muka. Kabupaten Sumba Barat dan Kabupaten Tana Tidung bahkan telah mempersiapkan kebijakan SOP terkait PTM sejak Juli 2020. Kabupaten Tana Tidung mulai memperbolehkan satu kecamatan untuk PTM pada Oktober 2020. Sementara Sumba Barat mencantumkan aturan tentang PTM dalam SOP-nya yang bisa diberlakukan jika pemerintah pusat mengizinkan pembukaan sekolah. Meski demikian, Kabupaten Sumba Barat belum melaksanakan PTM secara resmi hingga akhir semester genap 2020/2021.

Bentuk kebijakan yang direncanakan untuk TA 2021/2022 umumnya berkaitan dengan pembelajaran tatap muka, baik terbatas maupun penuh. PTM terbatas dilakukan secara bergiliran (*shift*) ataupun dengan metode PTM khusus jenjang kelas terakhir (hanya kelas 6, 9, dan 12). PTM secara penuh berarti durasi pembelajaran atau kegiatan belajar mengajar berjalan normal seperti sebelum pandemi COVID-19, meskipun kegiatan belajar mengajar dilakukan secara bergiliran. Hanya ada dua daerah yang mewacanakan untuk PTM secara penuh, yaitu Kabupaten Sumenep dan Kabupaten Sumba Tengah. Berdasarkan hasil wawancara dengan informan dari kedua daerah tersebut, PTM secara penuh dilakukan berdasarkan pertimbangan jumlah kasus COVID-19. Bahkan di salah satu satuan pendidikan di Sumenep, PTM penuh sudah dilangsungkan sejak awal 2021.

¹⁵ Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri, Nomor 04/KB/2020, Nomor 737 Tahun 2020, Nomor HK.01.08/Menkes/7093/2020, Nomor 420-3987 Tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Sementara itu, ketidakefektifan pembelajaran luring di Sumba Tengah selama pandemi juga menjadi pertimbangan pemerintah daerah untuk melakukan PTM secara penuh.

Selain pembukaan sekolah atau PTM, kebijakan untuk TA 2021/2022 juga berkaitan dengan penerapan protokol kesehatan, simulasi PTM, pelaksanaan kurikulum darurat, dan pemantauan. Hanya sedikit lokasi studi yang memiliki kebijakan untuk pengembangan kapasitas tenaga pendidik dan pemberian sanksi bagi pelanggaran protokol kesehatan. Kabupaten Tana Tidung memiliki rencana pelatihan AKM kepada guru-guru, sedangkan Kabupaten Probolinggo memberikan pelatihan kepada guru-guru terkait pelaksanaan PTM dan metode pengajaran yang kreatif. Hanya dua daerah, yaitu Kabupaten Tana Tidung dan Kabupaten Nagekeo yang mewacanakan pemberian sanksi untuk sekolah yang melanggar protokol kesehatan.

3.2.3. Kebijakan Rencana PTM di Daerah: Mayoritas Masih Fokus Pada Penerapan Protokol Kesehatan

Seluruh kabupaten studi masih berfokus pada penerapan protokol kesehatan untuk rencana pembukaan sekolah pada Juli 2021. Hal ini dibuktikan dengan sebagian besar informan yang lebih banyak mengangkat isu penerapan protokol kesehatan pada saat wawancara. Pada dasarnya pemerintah pusat juga terkesan menitikberatkan dimensi kesehatan; terlihat dari indikator daftar periksa untuk kesiapan belajar yang seluruhnya mengukur aspek kesehatan tanpa ada aspek pembelajaran. Prioritas pada aspek kesehatan adalah hal yang lumrah. Mengingat situasi pandemi COVID-19 seperti saat ini, kesehatan adalah hal paling utama. Akan tetapi, pemerintah sebaiknya tidak melupakan aspek-aspek penting lainnya, seperti pembelajaran, kondisi psikologis siswa, dan aspek inklusivitas dalam pembelajaran — yang merupakan imbas dari pandemi yang perlu diatasi.

Salah satu aspek pembelajaran yang masih sedikit disorot oleh pemerintah daerah adalah isu pengukuran penurunan capaian belajar siswa (*learning loss*). Masih sangat minim daerah studi yang memiliki rencana untuk mengukur penurunan kemampuan siswa. Hanya Kabupaten Tana Tidung dan Kabupaten Bima yang setidaknya sudah memiliki upaya untuk melihat kehilangan pembelajaran siswa selama pandemi. Dinas Pendidikan Kabupaten Tana Tidung melakukan pemetaan untuk melihat seberapa besar penurunan kemampuan siswa. Sementara, Dinas Pendidikan Kabupaten Bima menggunakan Ujian Sekolah Bersama sebagai bentuk asesmen dan sekaligus digunakan untuk melihat penurunan capaian belajar siswa.

Minimnya daerah yang memiliki strategi untuk mengukur penurunan capaian belajar siswa pada dasarnya mengindikasikan dua hal. **Pertama**, isu mengenai dampak kehilangan kesempatan belajar belum banyak digaungkan sehingga sekolah maupun Dinas Pendidikan dan Kankemenag di daerah belum benar-benar menyadari seberapa buruk dampaknya di masa depan. **Kedua**, penurunan capaian belajar dianggap dapat terselesaikan dengan pembukaan sekolah atau PTM. Keterbatasan pembelajaran dari rumah—baik daring maupun luring—menyebabkan beberapa guru merasa tidak dapat berbuat banyak untuk mempertahankan kemampuan akademik siswa. Oleh karenanya, pihak sekolah maupun Dinas Pendidikan dan Kankemenag sangat berharap pada PTM. Namun, Dinas Pendidikan dan Kankemenag belum sepenuhnya memahami bahwa untuk mengukur seberapa besar kehilangan pembelajaran siswa diperlukan asesmen diagnostik agar metode pengajaran dapat disesuaikan ketika siswa sudah kembali masuk sekolah.

3.2.4. Persiapan Pelaksanaan Pembelajaran TA 2021/2022: Belum Optimal, Khususnya Aspek Pembelajaran

Perkembangan kasus COVID-19 dan vaksinasi tenaga pendidik di 10 kabupaten studi

Hingga 22 Juni 2021, jumlah kasus COVID-19 terus melonjak di seluruh wilayah Indonesia¹⁶. Kondisi tersebut bahkan semakin memburuk di beberapa wilayah, khususnya di Pulau Jawa, dengan semakin tingginya tingkat okupansi tempat tidur di rumah sakit. Beberapa pemerintah daerah, seperti DKI Jakarta dan Kota Bandung, memutuskan menghentikan sementara uji coba sekolah tatap muka.

Secara umum, kondisi kasus COVID-19 di 10 kabupaten studi serupa dengan kondisi nasional. Hingga pengumpulan data selesai dilakukan, seluruh daerah studi juga mengalami peningkatan jumlah kasus. Meskipun demikian, data per 13 Juni 2021¹⁷ menunjukkan bahwa 10 kabupaten studi tidak ada yang berada di zona merah (risiko tinggi) maupun zona hijau (tidak ada kasus). Mayoritas daerah studi berada di zona oranye (risiko sedang) dan hanya tiga kabupaten saja yang berada di zona kuning (risiko rendah), yaitu Kab. Sumenep (Jawa Timur), Kab. Nagekeo (NTT), dan Kab. Bima (NTB).

Walaupun sebagian besar wilayah studi memiliki risiko sedang untuk kasus COVID-19, PTM masih akan tetap dilaksanakan. Kemendikbudristek juga telah meluncurkan panduan PTM pada awal Juni 2021 yang sudah dinantikan oleh Dinas Pendidikan, Kankemenag, dan satuan pendidikan di daerah. Berdasarkan hasil wawancara, tidak banyak kasus terkonfirmasi positif yang berasal dari tenaga pendidik maupun peserta didik di seluruh kabupaten studi meski beberapa daerah sudah memulai PTM. Meskipun begitu, pemerintah daerah dan satuan pendidikan tetap harus waspada dan mematuhi penerapan protokol kesehatan saat sekolah mulai dibuka kembali pada Juli 2021.

Sampai dengan pengumpulan data studi selesai dilakukan (awal Mei 2021), 8 dari 10 kabupaten studi telah melaksanakan vaksinasi dosis pertama pada tenaga pendidik, meski cakupannya masih rendah. Dua kabupaten yang belum memberikan vaksinasi pada guru adalah Kab. Sumba Tengah dan Kab. Nagekeo, tetapi vaksinasi sudah direncanakan untuk diberikan pada akhir Mei dan awal Juni 2021. Sementara itu, di Kab. Bulungan terdapat sekitar 18 persen guru yang telah mendapatkan vaksinasi lengkap COVID-19 karena mengajar pada kecamatan di zona merah sehingga menjadi prioritas oleh pemerintah kabupaten.

Hasil survei cepat yang dirilis Kemenristekdikti pada April 2021 memperlihatkan masih rendahnya cakupan vaksinasi guru, baik dosis 1 dan dosis 2. Berdasarkan survei tersebut, sebanyak 28,6 persen guru sudah menerima vaksin dengan dosis lengkap; 23,3 persen guru menerima vaksin dosis 1; dan sebanyak 44 persen atau 3 persen guru belum menerima vaksinasi sama sekali (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2021). Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi menyatakan bahwa data yang masuk sampai dengan Mei 2021 yaitu baru 28 persen guru dan tenaga kependidikan yang menerima vaksinasi dosis 1 sehingga target vaksinasi guru diundur hingga ke Agustus 2021 (CNN Indonesia, 2021).

¹⁶ Jumlah total kasus terkonfirmasi positif hingga 22 Juni 2021 sebanyak 2.018.113. Jumlah ini terus meningkat sejak Mei 2021 (Satgas COVID-19, 2021a).

¹⁷ <https://covid19.go.id/peta-risiko> (Satgas COVID-19, 2021b).

Persiapan sarana dan prasarana untuk penerapan protokol kesehatan

Sebagai indikator kesiapan satuan pendidikan untuk melakukan pembukaan sekolah pada TA 2021/2022, pemerintah pusat (Kemendikbudristek dan Kemenag) menginstruksikan setiap satuan pendidikan untuk melaporkan Daftar Periksa Kesiapan PTM pada portal yang telah disediakan¹⁸. Secara nasional, hingga 22 Juni 2021, baru 54,72 persen satuan pendidikan telah mengisi daftar periksa dari total 535.989 satuan pendidikan di seluruh Indonesia (Pusdatin Sekjen Kemendikbud, 2021). Persentase ini dapat dikatakan cukup rendah mengingat tahun ajaran baru akan berlangsung pada pertengahan Juli 2021.

Total terdapat 10 subvariabel¹⁹ dari tiga variabel utama yang harus dilaporkan oleh satuan pendidikan. Tiga variabel utama tersebut berkaitan dengan (1) ketersediaan sarana sanitasi dan kebersihan, (2) ketersediaan fasilitas kesehatan, dan (3) pemetaan warga satuan pendidikan yang tidak boleh melakukan aktivitas di satuan pendidikan. Dari tiga variabel tersebut variabel ketiga adalah variabel dengan ketersediaan subvariabel yang paling sedikit di satuan pendidikan (lihat Tabel A pada LAMPIRAN). Kemungkinan satuan pendidikan mengalami kesulitan untuk mengumpulkan data tersebut.

Data kesiapan belajar dari seluruh wilayah studi cukup bervariasi. Dari 10 kabupaten, hanya Kab. Tana Tidung, Kab. Bulungan, dan Kab. Probolinggo dengan lebih dari 50 persen satuan pendidikan yang sudah melaporkan daftar periksa. Secara berurutan, Kab. Tana Tidung (12,36 persen), Kab. Bulungan (37,44 persen), dan Kab. Probolinggo (42,09 persen) yang belum memasukkan data kesiapan belajar. Selain itu, hanya Kab. Tana Tidung yang memiliki ketersediaan sarana, prasarana, fasilitas kesehatan, dan data pemetaan dengan persentase lebih dari 50 persen untuk semua subvariabel. Terdapat lima kabupaten studi dengan persentase lebih dari 75 persen satuan pendidikan yang belum melengkapi daftar periksa (**Error! Reference source not found.**).

Serupa dengan data di tingkat nasional, variabel terkait pemetaan warga satuan pendidikan menjadi variabel dengan persentase ketersediaan data paling sedikit untuk seluruh subvariabelnya. Hanya Kabupaten Tana Tidung yang memiliki data pemetaan warga satuan pendidikan dengan persentase lebih dari 50 persen. Sembilan kabupaten studi lainnya rata-rata hanya memiliki ketersediaan data kurang dari 20 persen. Di Kabupaten Sumba Barat misalnya, hanya 2,60 persen data yang tersedia terkait informasi warga satuan pendidikan yang memiliki kondisi komorbid (penyakit bawaan).

Tabel 2: Jumlah dan Persentase Satuan Pendidikan di 10 Kabupaten Studi yang Belum Melaporkan Data Kesiapan Belajar

¹⁸ Satuan Pendidikan mengunggah data yang diminta pada situs web:

<https://sekolah.data.kemdikbud.go.id/kesiapanbelajar/home>

¹⁹ Variabel 1 yaitu ketersediaan sarana sanitasi dan kebersihan, terdiri dari subvariabel: (1) toilet atau kamar mandi bersih; (2) sarana cuci tangan; dan (3) disinfektan. Variabel 2 yaitu ketersediaan fasilitas kesehatan, terdiri dari subvariabel: (1) mampu mengakses fasilitas pelayanan Kesehatan; (2) menerapkan area wajib masker kain atau masker tembus pandang bagi yang memiliki Peserta Didik Penyandang Disabilitas Rungtu (PDPDR); dan (3) termometer tembak (*thermo gun*) untuk mengukur suhu tubuh. Variabel 3, yaitu pemetaan warga satuan pendidikan yang tidak boleh melakukan aktivitas di satuan Pendidikan, terdiri dari subvariabel: (1) data warga satuan pendidikan yang memiliki kondisi medis komorbid yang tidak terkontrol; (2) data warga satuan pendidikan tidak memiliki akses transportasi yang memungkinkan penerapan jaga jarak; (3) data warga satuan pendidikan yang memiliki riwayat perjalanan dari zona kuning, oranye, merah, dan belum menyelesaikan isolasi mandiri selama 14 (empat belas) hari; dan (4) data warga satuan pendidikan yang memiliki riwayat kontak dengan orang terkonfirmasi positif COVID-19 dan belum menyelesaikan isolasi mandiri selama 14 (empat belas) hari.

(Sumber: <https://sekolah.data.kemdikbud.go.id/kesiapanbelajar/dashboard#kb>)

No	Kabupaten	Provinsi	Jumlah	%
1	Probolinggo	Jawa Timur	1.459	42,09
2	Sumenep		3.348	86,49
3	Tana Tidung	Kalimantan Utara	11	12,36
4	Bulungan		167	37,44
5	Lombok Tengah	Nusa Tenggara Barat	2.301	74,93
6	Sumbawa		722	56,14
7	Bima		1.354	78,27
8	Sumba Barat	Nusa Tenggara Timur	272	78,61
9	Sumba Tengah		243	83,51
10	Nagekeo		272	66,5

Sumber: <https://sekolah.data.kemdikbud.go.id/kesiapanbelajar/verval/kesiapan-belajar/nasional>

Seluruh wilayah studi telah memiliki kesiapan sarana dan sanitasi kebersihan yang baik, terutama ketersediaan toilet bersih dan sarana cuci tangan. Pada 10 kabupaten studi, hanya kurang dari 4 persen satuan pendidikan yang sudah melaporkan belum memiliki toilet bersih dan sarana cuci tangan. Demikian pula dengan ketersediaan fasilitas kesehatan. Dari seluruh satuan pendidikan yang sudah memasukkan daftar Periksa, kurang dari 10 persen yang tidak memiliki akses ke fasilitas kesehatan di seluruh kabupaten studi. Akan tetapi, persentase ketersediaan fasilitas kesehatan untuk subvariabel termometer tembak serta area wajib masker dan ketersediaan masker tembus pandang untuk peserta didik penyandang disabilitas runtu, memiliki angka lebih kecil dibandingkan persentase akses ke fasilitas kesehatan.

Temuan di lapangan juga menunjukkan bahwa seluruh wilayah studi memang telah melakukan persiapan untuk penerapan protokol kesehatan. Hal ini karena PTM sudah diluncurkan di sebagian besar lokasi studi. Beberapa wilayah, seperti Kab. Bima, Kab. Sumba Barat, dan Kab. Nagekeo, memiliki kendala terkait ketersediaan air bersih, tetapi persiapan fasilitas sanitasi di sekolah tetap diadakan. Kabupaten Sumba Barat bahkan telah menyiapkan sarana dan prasarana kesehatan di sekolah sejak Juli 2020 sebagai antisipasi jika sewaktu-waktu pemerintah pusat menginstruksikan pembukaan sekolah. Akan tetapi, hingga Mei 2021, kegiatan belajar mengajar di Kabupaten Sumba Barat masih berlangsung dari rumah secara luring. Sementara itu, Kankemenag Kabupaten Lombok Tengah mewacanakan untuk pemberlakuan *swab antigen* berkala secara gratis untuk komunitas madrasah dan *rapid test antigen* untuk seluruh santri di pondok pesantren sebelum tahun ajaran baru dimulai.

Prioritas persiapan menyasar pada penyediaan sarana dan prasarana kesehatan di sekolah. Minimnya informasi terkait antisipasi sekolah dan pihak pemerintah daerah (Dinas Pendidikan/Kankemenag dan Dinas Kesehatan) jika terjadi penambahan kasus COVID-19 ketika sekolah dibuka kembali, disertai rendahnya jumlah kasus COVID-19 dari kalangan guru dan pelajar di kabupaten studi yang telah melakukan PTM, diduga berkaitan dengan sikap pemerintah daerah

dalam mengantisipasi kasus. Salah satu kabupaten yang mengatur langkah penanganan kasus dalam SOP Pembukaan Sekolah adalah Kabupaten Tana Tidung.

Jika merujuk pada hasil FGD tingkat nasional mengenai ekspektasi pemerintah pusat, aspek keamanan dan keselamatan peserta didik dalam perjalanan pergi dan pulang sekolah tampaknya belum menjadi sesuatu yang dipertimbangkan oleh pemerintah masing-masing kabupaten studi. Berdasarkan hasil wawancara, tidak ditemukan adanya informan yang mengangkat isu tersebut. Kemungkinan karena kebanyakan siswa berangkat ke sekolah dengan berjalan kaki atau diantar lantaran lokasi sekolah yang dekat atau karena akses kendaraan umum yang terbatas. Namun, hal tersebut juga mengindikasikan pentingnya pemerintah pusat untuk mengomunikasikan secara jelas aturan-aturan kebijakan tersebut kepada daerah.

Rendahnya persentase sekolah di kabupaten studi yang telah melengkapi daftar periksa dan memenuhi semua indikator pada daftar periksa, pada dasarnya menunjukkan belum memadainya persiapan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan PTM. Pemerintah pusat juga tidak terlihat menindaklanjuti permasalahan tersebut untuk mempercepat pengisian daftar periksa oleh sekolah.

3.2.5. Persiapan Terkait Rencana Pembelajaran TA 2021/2022: Simulasi PTM dalam Keterbatasan Fasilitas

Sebagian wilayah studi²⁰ telah melakukan PTM terbatas di beberapa satuan pendidikan sejak semester genap TA 2020/2021. Pelaksanaan PTM ini juga dianggap sebagai bagian dari persiapan untuk pembelajaran pada tahun ajaran mendatang. Kab. Probolinggo, Kab. Lombok Tengah, Kab. Sumbawa, dan Kab. Tana Tidung, juga telah melakukan simulasi PTM meski belum membuka sekolah sepenuhnya. Hanya Kabupaten Sumba Barat yang masih menerapkan BDR secara luring dan melakukan uji coba PTM. Menurut Bappeda Kabupaten Sumba Barat, konsep simulasi PTM sudah disiapkan, tetapi belum ada keberanian untuk mengimplentasikan konsep tersebut karena pihak pemerintah daerah belum siap menanggung risiko jika terjadi lonjakan kasus.

“Jangan sampai wabah ini mengakibatkan anak-anak kita yang menjadi korban. Ini yang sebenarnya sedang dijaga oleh Pemerintah Kabupaten Sumba Barat. Artinya, jangan sampai kasus ini menyebabkan anak-anak jadi korban. Ini yang sedang dijaga bagaimana suasana ini tetap pada jalurnya sambil dipikirkan cara terbaik dengan berpasrah pada keadaan yang sedang terjadi sampai ada perubahan-perubahan yang memungkinkan keputusan itu diambil dengan tatap muka. Karena sebenarnya konsepnya kita semua memang lebih efektif tatap muka, tetapi untuk sampai ke sana (tatap muka) mungkin momennya belum tepat.” (Wawancara mendalam, Bappeda, Sumba Barat, 27 April 2021)

Sebelum melakukan PTM dan simulasi PTM, sebagian besar Dinas Pendidikan di lokasi studi melakukan survei terhadap orang tua mengenai preferensi orang tua terhadap mekanisme pembelajaran pada masa pandemi. Mayoritas orang tua tidak keberatan, bahkan mengharapkan sekolah bisa segera dibuka kembali. Uji coba PTM dilakukan secara terbatas seperti pelaksanaan PTM di wilayah studi lain, yaitu dengan menerapkan sistem bergilir atau pembelajaran pada jenjang kelas tertentu. Siswa tidak masuk setiap hari dan kegiatan PTM juga diselingi dengan kegiatan BDR (daring maupun luring). Uji coba ini sesuai dengan instruksi pemerintah pusat terkait PTM terbatas.

Jika dikaitkan dengan data kesiapan belajar yang dipaparkan sebelumnya, simulasi PTM di kabupaten studi kemungkinan dilakukan dalam kondisi fasilitas penerapan protokol kesehatan yang

²⁰ Kab. Bima, Kab. Bulungan, Kab. Sumenep, Kab. Sumba Tengah, dan Kab. Nagekeo

masih terbatas. Di wilayah kabupaten studi di Provinsi NTT misalnya, permasalahan klasik mengenai ketersediaan air menjadi penghambat untuk mendukung penerapan protokol kesehatan serta perilaku hidup bersih dan sehat. Meski demikian, para informan di NTT menyatakan bahwa PTM tetap diselenggarakan. Karenanya, penting bagi para pemangku kepentingan di NTT untuk memiliki solusi jangka pendek guna mengatasi persoalan ketersediaan air jika sekolah telah dibuka secara serentak.

Selain itu, hambatan pelaksanaan PTM yang banyak ditemui adalah kedisiplinan siswa dalam menerapkan protokol kesehatan, khususnya dalam penggunaan masker. Menurut informan guru di Kabupaten Sumenep, sebagian kecil siswa melepas masker saat di madrasah. Ketika awal pelaksanaan PTM, madrasah menerapkan sanksi denda bagi siswa yang tidak menggunakan masker, tetapi kini tidak ada sanksi lagi. Pihak sekolah membiarkan siswa yang tidak memakai masker karena beranggapan bahwa selama ini wilayah mereka masih aman dari COVID-19.

3.2.6. Persiapan Terkait Rencana Pembelajaran TA 2021/2022: Belum Fokus Pada Pemulihan Kemampuan Belajar Siswa

Persiapan penting terkait pembelajaran TA 2021/2022 adalah mengenai asesmen kemampuan siswa. Asesmen ini penting untuk memulihkan kemampuan belajar siswa karena efek pandemi yang berkepanjangan. Para informan di seluruh lokasi studi sudah menyadari bahwa siswa kehilangan kesempatan belajar karena pembelajaran yang tidak efektif selama satu tahun terakhir sehingga menurunkan kemampuan akademik mereka.

“Siswa juga mengalami covid pengetahuan.” (Wawancara mendalam, Dinas Pendidikan, Sumba Barat, April 2021)*

*)'Covid pengetahuan' adalah istilah yang digunakan informan untuk menganalogikan kemampuan akademik siswa yang mengalami gangguan/penurunan kemampuan akademik karena pandemi.

Lantaran minimnya daerah yang memiliki strategi khusus untuk memulihkan kemampuan belajar siswa, Dinas Pendidikan Kabupaten Lombok Tengah berencana mereplikasi salah satu program dari INOVASI, yaitu Program Semua Anak CERDAS di seluruh sekolah di Kabupaten Lombok Tengah. Program ini akan memprioritaskan pada peningkatan kemampuan literasi dan numerasi siswa SD kelas 1 dan 2.

Terdapat daerah, seperti Kabupaten Sumba Barat dan Kabupaten Bima, yang melakukan asesmen melalui ujian sekolah. Kabupaten Bima menggunakan istilah Ujian Sekolah Bersama yang merupakan ujian akhir sekolah untuk tingkat kelas akhir (6 SD/MI, 9 SMP/MTs, dan 12 SMA/MA). Akan tetapi, tidak ada informasi mengenai bagaimana daerah akan menggunakan hasil asesmen ini untuk keperluan pembelajaran pada tahun ajaran mendatang.

Pemerintah Kabupaten Tana Tidung berencana melakukan pemetaan untuk melihat seberapa besar *learning loss*. Menurut informan dari Dinas Pendidikan, upaya Pemerintah Kabupaten Tana Tidung untuk meminimalkan kehilangan pembelajaran adalah dengan menggunakan lembar aktivitas pada siswa. Di wilayah perkotaan, PTM akan dilakukan secara bergiliran sehingga siswa tetap belum bisa belajar secara optimal. Atas pertimbangan itulah, lembar aktivitas diadakan untuk mengompensasi kehilangan waktu belajar tersebut.

Seluruh upaya di atas dapat dinilai sebagai langkah awal yang cukup baik dari pemerintah daerah, tetapi Kabupaten Bima dan Kabupaten Sumba Barat masih memerlukan tindak lanjut untuk rencana pemulihan kemampuan belajar siswa. Pemerintah daerah terkesan masih bingung untuk mengatasi

permasalahan terkait kehilangan kesempatan siswa. Bahkan terdapat anggapan bahwa *learning loss* merupakan tanggung jawab guru sepenuhnya. Guru memang aktor utama dalam penyampaian pembelajaran ke siswa, tetapi perlu disadari bahwa para pengambil kebijakan juga memiliki peran penting dalam memberikan dukungan untuk mengatasi persoalan tersebut. Melepaskan tanggung jawab hanya kepada guru justru akan memperlambat penyelesaian masalah *learning loss*.

Selain isu pemulihan kemampuan belajar siswa, isu penting lainnya terkait kondisi psikologis siswa selama pembelajaran pada masa pandemi rupanya juga belum banyak menjadi perhatian pemerintah daerah untuk rencana TA 2021/2022. Lagi-lagi, PTM dianggap sebagai solusi jitu untuk mengatasi segala permasalahan tersebut; mulai dari pemulihan kemampuan belajar dan kondisi psikologis siswa hingga mengembalikan motivasi belajar siswa yang sudah lama “tidak belajar” di sekolah.

3.2.7. Persiapan Terkait Rencana Pembelajaran TA 2021/2022: Minim Peningkatan Kapasitas Guru

Melalui KKG, para guru di Kabupaten Tana Tidung diberikan pelatihan pembuatan lembar aktivitas. Bekerja sama dengan INOVASI, Dinas Pendidikan akan melakukan pelatihan terhadap fasilitas daerah yang nantinya akan meneruskan keterampilannya terkait strategi pemulihan kemampuan siswa. Pelatihan ini sebenarnya sudah dilakukan sejak TA 2020/2021, tetapi penggunaan lembar aktivitas akan dilanjutkan untuk TA 2021/2022. Serupa dengan wilayah lain, pelatihan bagi para guru juga telah banyak diberikan sejak TA 2021/2022 dengan tujuan untuk melatih guru dalam memberikan pengajaran yang kreatif dan inovatif. Meskipun pelatihan tersebut sudah lama dilakukan, tetapi dianggap tetap bermanfaat untuk diterapkan pada tahun ajaran mendatang.

Beberapa pemerintah kabupaten, seperti Nagekeo, Probolinggo, dan Sumba Tengah, memberikan pelatihan pada guru sebagai bekal untuk TA 2021/2022. Di Kabupaten Nagekeo, guru dilatih untuk melakukan pengajaran yang dapat meningkatkan literasi siswa dan juga dilatih untuk meningkatkan kemampuan penggunaan TI. Terdapat rencana untuk memberikan pelatihan lainnya (pengajaran kreatif), tetapi terkendala dana. Hal ini serupa dengan Dinas Pendidikan di Kabupaten Bima yang tidak bisa memberikan pelatihan bagi para guru karena keterbatasan anggaran. Di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Sumba Tengah, guru diberikan pelatihan terkait cara-cara mengajar untuk memudahkan pembelajaran pada masa pandemi. Cara-cara ini juga dapat digunakan saat sekolah mulai dibuka kembali. Tidak ada pelatihan untuk melakukan asesmen terkait penurunan kemampuan belajar siswa maupun pelatihan untuk melakukan pengajaran yang terdiferensiasi.

Cukup banyaknya pelatihan guru untuk meningkatkan keterampilan mengajar menunjukkan bahwa kompetensi guru-guru di daerah masih kurang, terutama ketika dihadapkan dengan kondisi pembelajaran yang tidak ideal. Guru terbiasa dengan metode pengajaran yang standar di kelas (misalnya komunikasi satu arah dalam pembelajaran) dan selama ini belum ada pembekalan keterampilan mengajar kreatif dan adaptif untuk para guru di daerah.

Koordinasi Inter dan Intrainstansi untuk TA 2021/2022: Permasalahan Klasik yang Perlu Pembinaan

Berdasarkan hasil wawancara, permasalahan klasik seperti minimnya koordinasi antarinstansi dalam perencanaan PTM masih mewarnai di sebagian besar kabupaten studi. Hanya Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Tana Tidung, dan Kabupaten Sumbawa, yang sudah memiliki koordinasi cukup baik dan rutin dalam menyiapkan TA 2021/2022. Sejak awal penutupan sekolah, koordinasi

lintas sektoral di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Tana Tidung sudah berjalan untuk mendukung pelaksanaan pembelajaran pada masa pandemi. Koordinasi lintas sektoral terutama terjadi antara Dinas Pendidikan dengan Satgas COVID-19 terkait kondisi wilayah karena berkaitan erat dengan rencana PTM pada Juli 2021.

Selain itu, Dinas Pendidikan Kabupaten Probolinggo juga rutin melakukan koordinasi interinstansi untuk memastikan kegiatan pembelajaran berjalan lancar. Serupa dengan yang terjadi di Kabupaten Sumbawa, koordinasi internal Dinas Pendidikan serta Kankemenag Kabupaten dan Kanwil Kemenag Provinsi sudah berjalan dengan rutin. Koordinasi rutin ini membantu persiapan pembelajaran TA 2021/2022 yang lebih matang.

Terdapat wilayah yang memperbaiki koordinasinya saat menyiapkan TA 2021/2022, yaitu Kabupaten Bulungan. Pada saat pelaksanaan TA 2020/2021, minim koordinasi antarinstansi untuk memantau jalannya pembelajaran dari rumah dan situasi daerah karena saat itu Satgas COVID-19 belum terbentuk. Namun, di awal 2021, Dinas Pendidikan berkoordinasi dengan Bupati yang kemudian menghasilkan keputusan untuk mulai melakukan persiapan PTM. Hal ini bertolak belakang dengan yang terjadi di Kabupaten Bima di mana koordinasi antarinstansi justru menurun sejak tahun 2021 karena para pemangku kepentingan kemungkinan sudah merasa jenuh dengan penanganan COVID-19 di daerahnya.

3.2.8. Respons Pemerintah Daerah Terkait Isu Inklusivitas dalam Rencana Pembelajaran TA 2021/2022: “Pembelajaran Tatap Muka adalah Solusi!”

Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, terkait isu inklusivitas dalam pelaksanaan pembelajaran, fokus lebih diutamakan pada isu sosial-ekonomi. Akan tetapi, sebagian besar kabupaten studi tidak ada yang benar-benar memiliki kebijakan atau intervensi khusus untuk aspek inklusivitas yang lebih luas, yaitu aspek GEDSI. Penutupan sekolah memang berimbas bagi semua kalangan, tetapi beberapa studi mengemukakan bahwa dampak yang paling signifikan justru dirasakan oleh kelompok rentan, seperti di antaranya perempuan, penyandang disabilitas, anak dari keluarga miskin, anak yang tinggal di wilayah terisolir, dan anak/orang tua dengan gangguan mental (Burzynska & Contreras, 2020; Alifia et al., 2020; Jaringan DPO respon Covid-19 Inklusif, 2020; Mbazzi et al., 2020; OECD, 2020).

Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Bima, Kabupaten Probolinggo, dan Kabupaten Sumbawa, telah memiliki program khusus untuk anak berkebutuhan khusus. Lombok Tengah memiliki program “Kabupaten Inklusi” yang mengampanyekan pendidikan inklusif bekerja sama dengan program INOVASI. Sementara, di Kabupaten Probolinggo sudah dilaksanakan pelatihan pada beberapa guru untuk mengajar anak-anak dengan kebutuhan khusus. Sementara itu, Pemerintah Kabupaten Sumbawa memfasilitasi siswa berkebutuhan khusus dengan bus untuk berangkat ke sekolah, sedangkan Pemerintah Kabupaten Bima memberi waktu tambahan ujian untuk anak berkebutuhan khusus. Seluruh kebijakan tersebut sudah berlangsung sejak sebelum pandemi COVID-19, termasuk pada pembelajaran TA 2020/2021, sehingga tidak ada intervensi atau kebijakan khusus yang disiapkan pemerintah daerah untuk keperluan TA 2021/2022.

Namun, kebijakan bawaan tersebut tidak diperkuat untuk pelaksanaan pembelajaran selama pandemi (baik pada TA 2020/2021 maupun rencana TA 2021/2022). Walaupun ada beberapa informan yang menyadari bahwa terdapat anak-anak yang lebih rentan selama masa pandemi dibanding yang lain, kesadaran tersebut hanya sampai di situ. Pemangku kepentingan tahu, tetapi tidak mengambil tindakan lebih lanjut. Temuan studi menunjukkan tidak ada rencana perbaikan

untuk mengakomodasi kebutuhan anak-anak yang rentan—seperti anak perempuan, anak dari keluarga miskin, anak penyandang disabilitas, anak berkebutuhan khusus—pada tahun ajaran mendatang.

Studi ini menemukan bahwa pemerintah daerah terkesan bergantung pada pembukaan sekolah sebagai solusi untuk mengatasi persoalan pembelajaran, termasuk memfasilitasi anak-anak yang rentan. Mayoritas informan di enam daerah lain yang tidak memiliki program khusus untuk isu GEDSI menyatakan bahwa pertemuan tatap muka pada tahun ajaran mendatang adalah upaya menjangkau anak-anak yang berkebutuhan khusus. Menurut para informan, siswa yang berasal dari kelompok ekonomi bawah, kemampuan akademik kurang dan sulit belajar selama BDR, serta anak-anak yang terpaksa bekerja selama pandemi, akan sangat terbantu dengan pembukaan sekolah.

Terdapat pemikiran bahwa kebijakan PTM akan mengakomodasi semua kalangan dan memberikan akses pembelajaran yang merata bagi semua siswa tanpa memandang status ekonomi dan sosial mereka. Pemerintah daerah seharusnya tidak menganggap satu kebijakan sebagai solusi untuk sebuah permasalahan tanpa mempertimbangkan kebijakan pendukung lainnya. Pemerataan tidak akan tercapai tanpa keadilan dan afirmasi. Fakta bahwa ada kelompok anak yang memiliki keadaan berbeda atau berkebutuhan khusus memang telah disadari oleh pemerintah daerah. Akan tetapi, kesadaran bahwa kelompok anak tersebut memerlukan pendekatan tertentu agar bisa mengakses pembelajaran yang setara dengan anak-anak lainnya, belum sepenuhnya diperhatikan oleh pemerintah daerah, terutama untuk persiapan TA 2021/2022.

4. ASESMEN KESIAPAN DAERAH UNTUK TAHUN AJARAN 2021/2022

4.1. VARIASI KESIAPAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN PEMBELAJARAN TA 2021/2022

Kesiapan daerah untuk TA 2021/2022 masih berfokus pada persiapan penerapan protokol kesehatan sehingga aspek terkait pemulihan kemampuan siswa masih minim. Hal ini terefleksikan dengan belum adanya persiapan kapasitas ekosistem—satuan pendidikan, orang tua dan guru—untuk menghadapi pelaksanaan pembelajaran TA 2021/2022. Tanpa dorongan dari aktor nonpemerintah di sektor pendidikan, pemerintah daerah kesulitan untuk mempersiapkan pemulihan kemampuan siswa pada tahun ajaran mendatang.

Studi ini menganalisis kesiapan daerah melalui kerangka 4A yang dikembangkan oleh Rarasati (2020). Kerangka ini merupakan pengembangan dari kerangka 3A yang dibuat oleh Andrews, Prichett, & Woolcock (2017) untuk memahami kapasitas daerah. Dalam mengembangkan kerangka analisis kapasitas sistem pendidikan daerah di Indonesia, Rarasati menambahkan satu komponen, yaitu pemahaman terhadap konteks lokal karena melihat adanya hubungan yang erat antara efektivitas terhadap sistem pendidikan dan pemahamannya terhadap konteks lokal. Empat komponen yang menjadi landasan analisis kapasitas daerah untuk persiapan pembelajaran di daerah pada tahun ajaran mendatang adalah: (1) Pemahaman daerah terkait persiapan pelaksanaan pembelajaran yang harus mencakup pengembalian belajar, yakni menyangkut asesmen, pembelajaran terdiferensiasi, pemulihan psikososial siswa, dan tenaga pendidik; (2) Pemahaman terhadap budaya dan tradisi masyarakat; (3) Agensi pemerintah daerah untuk mempersiapkan pelaksanaan pembelajaran TA 2021/2022; dan (4) Ketersediaan sumber daya daerah dalam menunjang pelaksanaan pembelajaran pada tahun ajaran mendatang.

Aspek yang menjadi dasar penilaian untuk masing-masing komponen diuraikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1: Definisi Konsep 4A

	ASPEK	DEFINISI
ACCEPTANCE	Pemahaman atas permasalahan	Mengakui adanya <i>learning loss</i> dan memahami adanya keperluan untuk memulihkan pengembangan pembelajaran. Hal ini diidentifikasi melalui pengakuan dari aktor internal pemerintah, khususnya Dinas Pendidikan, mengenai adanya keperluan untuk memulihkan pembelajaran yang hilang dan strategi pemulihan, termasuk pengajaran terdiferensiasi, asesmen, dan pengembalian motivasi.
AWARENESS	Pemahaman konteks lokal	Memahami tradisi serta budaya masyarakat lokal dan mendapati untuk merancang kebijakan yang disesuaikan dengan tradisi dan budaya masyarakat lokal.
ABILITY	Ketersediaan sumber daya	Memiliki sumber daya yang dapat menunjang pelaksanaan pembelajaran yang dapat memulihkan pengembangan pembelajaran yang hilang. Sumber daya yang dipetakan adalah anggaran, sumber daya manusia – guru dan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah – untuk pemetaan masalah, memberikan pendampingan teknis, pemetaan solusi dan fasilitas satuan pendidikan.

AGENCY	Agensi	Komitmen pemerintah daerah untuk memulihkan pengembalian kemampuan siswa dalam tahun ajaran mendatang. Studi ini menganalisis agensi pemerintah daerah melalui bentuk kebijakan atau program pemerintah daerah mengenai pemulihan pembelajaran dan kolaborasi lintas sektor.
--------	--------	--

Sumber: Rarasati, 2020.

Dengan mengacu pada komponen 4A (Acceptance, Awareness, Ability, Agency), studi ini menemukan ada tiga kategori tingkat kesiapan daerah berdasarkan pelaksanaan dan strategi daerah terhadap tahun ajaran mendatang. Kategori tingkat kesiapan daerah pertama adalah daerah **percepatan**, di mana daerah sudah memiliki kapasitas daerah dan persiapan yang memadai. Kedua adalah daerah **pengembangan**, merupakan daerah yang memiliki sumber daya memadai, tetapi aspek kapasitas daerah lainnya minim sehingga masih membutuhkan dorongan terkait kesiapannya. Ketiga adalah daerah **penumbuhan**, merupakan daerah yang belum memiliki kapasitas daerah memadai, yang mencerminkan minimnya kapasitas daerah dalam ke empat aspek tersebut.

Tabel berikut (Tabel 3) merangkum deskripsi dan kategori bagi masing-masing daerah. Daerah yang berada di dalam kategori percepatan adalah daerah di mana keempat komponen tersebut terpenuhi. Dengan kata lain, daerah percepatan adalah daerah di mana pemerintah daerah memiliki pemahaman terhadap masalah dan juga pemahaman yang memadai terhadap tradisi maupun budaya lokal, ketersediaan sumber daya yang memadai, serta agensi untuk menyelesaikan masalah mengenai pengembalian pembelajaran di tahun ajaran mendatang. Pemahaman yang dimiliki tersebut terefleksi dalam peningkatan sumber daya dan agensi pemerintah daerah, baik dalam bentuk program, kebijakan, ataupun kolaborasi. Hasil pemetaan studi menunjukkan bahwa daerah yang berada dalam kategori ini merupakan minoritas, yaitu Kabupaten Tana Tidung dan Kabupaten Probolinggo.

Tabel 3: Rangkuman Kapasitas Daerah

KABUPATEN	ASPEK KAPASITAS DAERAH				KATEGORI
	Pemahaman atas permasalahan	Pemahaman konteks lokal	Ketersediaan sumber daya	Agensi	
Probolinggo	√	√	√	•	Percepatan
Tana Tidung	√	√	√	√	
Bima	x	√	•	x	Pengembangan
Lombok Tengah	x	√	•	x	
Nagekeo	x	√	•	x	
Bulungan	x	√	•	x	
Sumenep	x	√	x	x	Penumbuhan
Sumbawa	x	√	x	x	
Sumba Tengah	x	√	x	x	
Sumba barat	x	√	x	x	

Catatan:

√ – sudah tersedia

• – belum lengkap

X – belum tersedia

Penambahan aspek pembelajaran dalam kebijakan turunan menjadi hal yang unik di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Tana Tidung karena dua hal. **Pertama**, jika menelusuri dokumen legal yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, kedua kabupaten ini memang fokus pada penyediaan fasilitas terkait penerapan protokol kesehatan, termasuk daftar cek (*checklist*) yang dipersiapkan oleh Dinas Pendidikan yang digunakan untuk asesmen pembukaan sekolah. Adapun aspek pembelajaran berada pada dokumen panduan yang dirilis oleh Kemendikbudristek sehingga penggunaannya bergantung pada inisiatif pemerintah daerah. **Kedua**, pendalaman yang memadai terhadap pemahaman dan agensi Kabupaten Tana Tidung maupun Probolinggo menunjukkan bahwa tingginya pelibatan organisasi guru dan organisasi masyarakat berperan dalam menumbuhkan pemahaman dan agensi tersebut. Di daerah pengembangan dan penumbuhan, kolaborasi dengan organisasi nonpemerintah lebih minim; walaupun ada dikembangkan secara pasif. Dinas Pendidikan cenderung menerima program yang diberikan tanpa melihat konteks kebutuhan sumber daya.

Selain pemahaman, program turunan yang dirancang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tana Tidung, seperti pembentukan Fasilitator Daerah (Fasda) dan Fasilitator Gugus yang bertanggung jawab untuk melatih guru terkait asesmen, penyediaan materi bagi orang tua, kurikulum darurat, serta prioritas pelatihan guru untuk memahami keragaman siswa dan rancangan sistem remedial bagi siswa, dan mengilustrasikan agensi yang memadai. Satu hal yang membedakan— terkait agensi — adalah Kabupaten Probolinggo memiliki optimisme yang tinggi terhadap kapasitas tenaga pendidikannya dalam memahami variasi pengembangan siswa sehingga hanya menindaklanjuti dengan dukungan terkait rancangan kurikulum.

“Dalam mengatasi masalah siswa yang memiliki variasi berbeda dalam belajar selama BDR, (ini) akan menjadi tanggung jawab setiap guru. Guru sudah memiliki kapasitasnya. Kurikulum sudah kita sediakan untuk penyesuaian. Mereka sudah memiliki kemampuan untuk mengajar berdasarkan kemampuan siswa. Materi akan disesuaikan dengan kemampuan siswa, jadi nantinya semua bisa mengikuti pembelajaran selama PTM.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Probolinggo, 27 April 2021)

Dalam aspek sumber daya, kedua kabupaten ini juga memiliki sumber daya yang sudah memadai dengan baik, yakni terkait kualitas sumber daya tenaga di sektor pendidikan (tenaga pendidik dan Dinas Pendidikan), dukungan dari organisasi masyarakat, maupun kondisi fasilitas di satuan pendidikan.

Pengakuan pemerintah daerah terhadap permasalahan yang terjadi di daerahnya merupakan langkah awal untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan suatu intervensi. Tanpa pemahaman terhadap permasalahan yang dihadapi, tentunya akan sulit bagi pemerintah daerah untuk membangun kehendak dan mengefisienkan sumber daya guna mengatasi masalah atau menjalankan intervensi (Kim et al., 2018; OECD, 2017). Jika pemerintah daerah memiliki pemahaman untuk pembukaan kembali sekolah, maka banyak hal yang perlu dipersiapkan dan diperhatikan, khususnya untuk memastikan bahwa ketimpangan perkembangan pembelajaran dapat teratasi (Beatty et al., 2020). Selain aspek pembelajaran, sekolah juga harus memperhatikan aspek psikologis anak, seperti motivasi pembelajaran yang menurun serta penerapan perilaku yang memenuhi protokol kesehatan untuk menghindari adanya penularan kasus (Darling-Hammond et al., 2020).

Hasil studi menunjukkan bahwa kekhawatiran dari mayoritas daerah menitikberatkan pada, antara lain aspek perilaku kenakalan remaja, keikutsertaannya menjadi pekerja anak, dan peningkatan kasus pernikahan anak, ketimbang menitikberatkan pada aspek krisis pembelajarannya. Selain mengenai kondisi sosial, pemerintah daerah juga memiliki pemahaman yang memadai mengenai

tradisi dan budaya masyarakat yang dapat memengaruhi pelaksanaan pembelajaran. Aspek tersebut memang ditemukan memadai di semua kabupaten. Namun, pemahaman tersebut tidak menghasilkan strategi penanggulangan melainkan pengertian dari pemerintah daerah sehingga dianggap bukan masalah.

Dalam aspek persiapan, pemahaman dari mayoritas pemerintah daerah masih pada pemenuhan protokol kesehatan dibandingkan mempersiapkan pelaksanaan pembelajaran bermakna, pembelajaran terdiferensiasi, dan pembelajaran campuran. Selain protokol kesehatan, beberapa pemerintah daerah cenderung mengkhawatirkan krisis kenakalan remaja. Hal yang membedakan dari kabupaten yang berada pada kategori percepatan adalah pengakuan perlunya persiapan untuk memulihkan motivasi siswa dalam hal pembelajaran, pemetaan pengembangan pembelajaran siswa, serta adanya keperluan peningkatan kompetensi guru untuk mengakomodasi perkembangan siswa yang beragam.

“Kami sedang mendiskusikan ini, anak-anak yang mengalami ‘learning loss’ ini nantinya gimana? Jika kemampuannya masih kurang, apakah tetap naik kelas atau bagaimana? Anak ini di handle seperti apa? (Hal-hal) Ini yang sedang kita diskusikan dengan mereka (re: organisasi profesi guru dan organisasi masyarakat).” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Tana Tidung, 28 April 2021)

“Guru-guru sudah memiliki kemampuan untuk meng-handle siswa dengan kemampuan yang berbeda-beda. Dinas Pendidikan sudah mendesain sistem di mana sudah ada program pengayaan bagi siswa yang telah tuntas dan remedi bagi yang belum.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Probolinggo, 27 April 2021)

“Fokus utama adalah memastikan (agar) pada saat PTM nanti tidak ada penularan COVID-19.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Sumba Barat, 26 April 2021)

Daerah seperti Kabupaten Bima, Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Bulungan, dan Kabupaten Nagekeo berada dalam kategori pembangunan. Meski memiliki sumber daya yang memadai dalam aspek anggaran dan ketersediaan fasilitas pendidikan, tetapi dalam aspek kapasitas, Dinas Pendidikan masih belum mampu memberikan dukungan yang dibutuhkan kepada tenaga pendidiknya. Selain itu, masih belum adanya pemahaman pemerintah daerah terkait pemulihan pembelajaran yang pada akhirnya tercermin pada minimnya agensi daerah dalam persiapan yang dapat memulihkan krisis pembelajaran pada tahun ajaran mendatang. Keempat kabupaten ini mempunyai kecenderungan untuk tidak memiliki kebijakan ataupun program yang komprehensif mengenai aspek pembelajaran. Hal ini dikarenakan kebijakan turunan masih berfokus pada penyediaan protokol kesehatan di satuan pendidikan.

“Mengoordinasikan pelatihan penulisan soal, perakitan soal, dan pemberian skor bagi guru-guru, yaitu dengan melibatkan ahli penilaian dari pengawas sekolah dan tutor kabupaten; menetapkan KKG di tingkat kabupaten yang akan ditugaskan untuk menyiapkan tugas USB; menetapkan MGMP di tingkat kabupaten yang akan dilibatkan dalam pelaksanaan USB; melakukan pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan USB SD dan SMP dengan melibatkan pengawas untuk mengumpulkan, menganalisis data hasil USB, dan membuat laporan pelaksanaan USB.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Bima, 28 April 2021).

Berdasarkan SKB 4 Menteri (revisi April 2021) dan turunan kebijakan yang dikeluarkan, ditemukan mandat terkait kolaborasi lintas sektor untuk menciptakan ekosistem PTM yang aman bagi warga sekolah dan juga masyarakat di sekitarnya. Namun, kolaborasi dan partisipasi lintas sektor dalam satgas COVID-19 di kabupaten-kabupaten dengan kategori pengembangan dan penumbuhan melemah seiring dengan penurunan kasus COVID-19. Kolaborasi lintas sektor ditujukan tidak hanya

untuk aspek kesehatan, tetapi juga untuk menunjang pelaksanaan PJJ yang notabene akan digunakan dalam jangka waktu yang panjang karena pandemi COVID-19 di Indonesia belum berakhir. Dinas Komunikasi dan Informatika memiliki mandat untuk membantu penyediaan infrastruktur sehingga para siswa dan guru dapat melaksanakan pembelajaran jarak jauh.

“Evaluasi terkait pelaksanaan BDR dilakukan sendiri oleh Dinas Pendidikan tanpa melibatkan Satgas COVID-19 dan instansi OPD lainnya. Kecuali ada kasus guru atau siswa yang terpapar COVID-19, maka baru dilakukan koordinasi dengan Satgas COVID-19, BPBD, dan Dinas Kesehatan untuk dilakukan tindakan lebih lanjut.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Bulungan, 27 April 2021)

Koordinasi dengan Satgas COVID-19 juga dapat membantu karena menambah sumber daya seperti Puskesmas, dalam evaluasi dan sosialisasi protokol kesehatan. Dengan perilaku warga sekolah, khususnya siswa yang masih mengalami kesulitan untuk menerapkan protokol kesehatan — seperti penggunaan masker, menjaga jarak, serta perilaku hidup bersih dan sehat — menjadikan guru sebagai ujung tombak dalam memastikan penerapan protokol kesehatan. Di kedua kabupaten percepatan (Probolinggo dan Tana Tidung), koordinasi lintas sektor mewujudkan pelatihan secara rutin bagi guru-guru dari beragam pihak, baik Dinas Kesehatan, puskesmas terdekat, ataupun Satgas COVID-19, untuk membentuk perilaku yang sesuai protokol kesehatan. Rutinitas ini menjadi penting karena langkah awal pembentukan kebiasaan baru adalah paparan berulang (*repetitive exposure*) (Stafford & Grimes, 2012). Di daerah dengan kategori percepatan, Dinas Kesehatan melakukan kolaborasi tidak hanya dalam pelaksanaan evaluasi dan monitoring kesiapan fasilitas satuan pendidikan, tetapi juga pelaksanaan sosialisasi protokol kesehatan.

Tingkat kesiapan terakhir, yaitu kategori penumbuhan, merupakan daerah yang dipetakan memiliki kekurangan dalam keempat komponen kapasitas daerah yang juga ditemukan di empat kabupaten lain (Kab. Sumenep, Kab. Sumbawa, Kab. Sumba Tengah, dan Kab. Sumba Barat). Daerah yang berada dalam kategori penumbuhan cenderung melihat pelaksanaan PTM dan pembukaan sekolah menjadi solusi mujarab terhadap krisis pembelajaran sehingga strategi yang dipersiapkan bukan terkait pengembalian kualitas pembelajaran untuk siswa dan pengajaran untuk guru, melainkan pelaksanaan PTM sepenuhnya.

“Rencana jangka panjangnya ya semoga pada tahun ajaran mendatang ini kita gak perlu lagi melakukan pengajaran secara bergilir. Jadi bisa PTM penuh.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Sumenep, 29 April 2021)

“Sudahlah, sekarang kita tidak ada pilihan lain. Harus PTM. Di Sumbawa tidak bisa BDR. Anak-anak tidak sekolah, mereka bermain.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Sumbawa, 4 Mei 2021)

Dengan pemahaman tersebut, agensi dari pemerintah daerah-daerah tersebut berhenti pada pembukaan sekolah yang terefleksikan pada kebijakan yang baru menjabarkan terkait pemenuhan fasilitas untuk penerapan protokol kesehatan, kurikulum darurat, dan tugas dan tanggung jawab tenaga pendidikan dalam melaksanakan PTM.

“Jumlah tenaga pendidikan di Sumba Barat banyak, tapi ternyata klasifikasi pendidikannya bukan guru. Dari 3.000 (tiga ribu) guru di Sumba Barat, 60 persennya direkrut dari proses yang tidak standar. Proses belajar mengajar yang baik diabaikan, yang penting kelas ada guru. Untuk merekrut guru ternyata kewenangan pusat sehingga tidak ada ruang untuk rekrutmen guru. Dengan kata lain, Pemerintah Kabupaten Sumba Barat tidak punya pilihan lain selain memberdayakan SDM yang ada.” (Wawancara mendalam, Pegawai Pemerintah, Sumba Barat, 26 April 2021).

Selain minim pemahaman dan agensi, keempat daerah tersebut juga mengalami keterbatasan ganda dalam komponen sumber daya daerah, baik dari segi sumber daya manusia di sektor

pendidikan, anggaran, fasilitas, maupun dukungan dari pihak ketiga. Anggaran Dinas Pendidikan di semua kabupaten studi mengalami pemangkasan berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) No.4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019. Paling tidak sekitar 30 persen anggaran dinas dialihkan untuk pemulihan ekonomi, penanggulangan COVID-19, dan penyelenggaraan bantuan sosial. Dengan begitu, satuan pendidikan mengandalkan dana BOS untuk pengadaan sarana dan prasarana penerapan protokol kesehatan di sekolah.

Daerah dalam kategori percepatan dan pengembangan memiliki kapasitas sumber daya manusia di sektor pendidikan yang memadai sehingga dapat memberikan pendampingan teknis bagi satuan pendidikan untuk merancang Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) agar dapat mengakomodasi pengadaan sarana prasarana, biaya operasional bagi guru kunjung, dan juga pelatihan guru. Meski mengalami pemangkasan anggaran, kebutuhan tersebut masih terpenuhi. Namun, keempat kabupaten dalam kategori penumbuhan mengalami keterbatasan ganda. Hal ini dikarenakan selain kapasitas sumber daya manusia di sektor pendidikan yang tidak memadai sehingga tidak dapat memberikan bantuan teknis terkait rancangan RKAS Dana BOS, kondisi prapandemi fasilitas satuan pendidikan di keempat kabupaten tersebut juga tidak memadai sehingga membutuhkan biaya lebih agar dapat memenuhi kelengkapan penerapan protokol kesehatannya. Adapun daerah di kedua kategori lain memiliki kecenderungan sudah memiliki fasilitas yang sesuai dengan kebutuhan untuk penerapan protokol kesehatan.

Terkait dukungan dari organisasi masyarakat lokal, daerah pada kategori penumbuhan juga memiliki kecenderungan untuk kurang melibatkan pihak di luar Dinas Pendidikan, termasuk memberikan ruang bagi pihak ketiga untuk berdiskusi, berkolaborasi, dan mendukung secara bermakna. Dengan kolaborasi pasif, dukungan yang diberikan belum dapat menjawab kebutuhan untuk menunjang pengembalian kualitas pembelajaran pada tahun ajaran mendatang karena skala dukungan tidak cukup substantial atau tidak menjawab permasalahan daerah.

4.2. Faktor yang Memengaruhi Persiapan Daerah: Interaksi Kapasitas dan Konteks Daerah

Pemerintah pusat secara bertahap mengeluarkan kebijakan pelaksanaan pembelajaran tatap muka sejak TA 2020/2021 dan mulai intens menggaungkan kebijakan tersebut sejak akhir 2020. Pemerintah daerah diminta untuk mempersiapkan pembukaan sekolah dengan menerapkan beberapa aspek yang mencakup, antara lain aspek kesehatan dan keselamatan, pelaksanaan pembelajaran, dan aspek pendukung lainnya, seperti persetujuan orang tua. Instruksi ini mendorong pemerintah daerah mulai melakukan persiapan meski mayoritas ditujukan untuk pembelajaran pada semester genap TA 2020/2021. Persiapan yang sudah dilakukan ini sekaligus menjadi persiapan untuk TA 2021/2022.

Menindaklanjuti kebijakan pusat, kapasitas daerah tentunya memengaruhi aspek-aspek yang akan mendukung kesiapannya. Bagi daerah dalam kategori percepatan dengan kapasitas daerah yang mumpuni, pemerintah daerah dapat mengimbangi persiapan terkait aspek kesehatan dan pembelajaran. Berbeda halnya dengan daerah dengan kapasitas rendah (seperti daerah dalam kategori pengembangan dan penumbuhan), fokus pemerintah dalam menindaklanjuti kebijakan daerah berhenti pada penyediaan fasilitas dan penerapan protokol kesehatan.

Selain kapasitas daerah, studi ini mengidentifikasi setidaknya tiga aspek konteks daerah yang memengaruhi kesiapan daerah untuk pelaksanaan pembelajaran pada TA 2021/2022 di

10 kabupaten studi. Interaksi antara kapasitas daerah dengan keempat faktor tersebut menghasilkan persiapan terkait pemulihan pembelajaran beragam. Tiga aspek tersebut adalah:

1. Pelaksanaan pembelajaran dari rumah yang tidak ideal karena terkendala berbagai hal, seperti keterbatasan gawai, akses jaringan internet yang tidak memadai, minimnya pendampingan orang tua, rendahnya kapasitas guru, dan faktor budaya.
2. Keberadaan organisasi nonpemerintah, baik organisasi masyarakat ataupun organisasi profesi.
3. Situasi dan penanganan kasus COVID-19 di daerah yang mengalami penurunan pada akhir 2020 dan awal 2021.

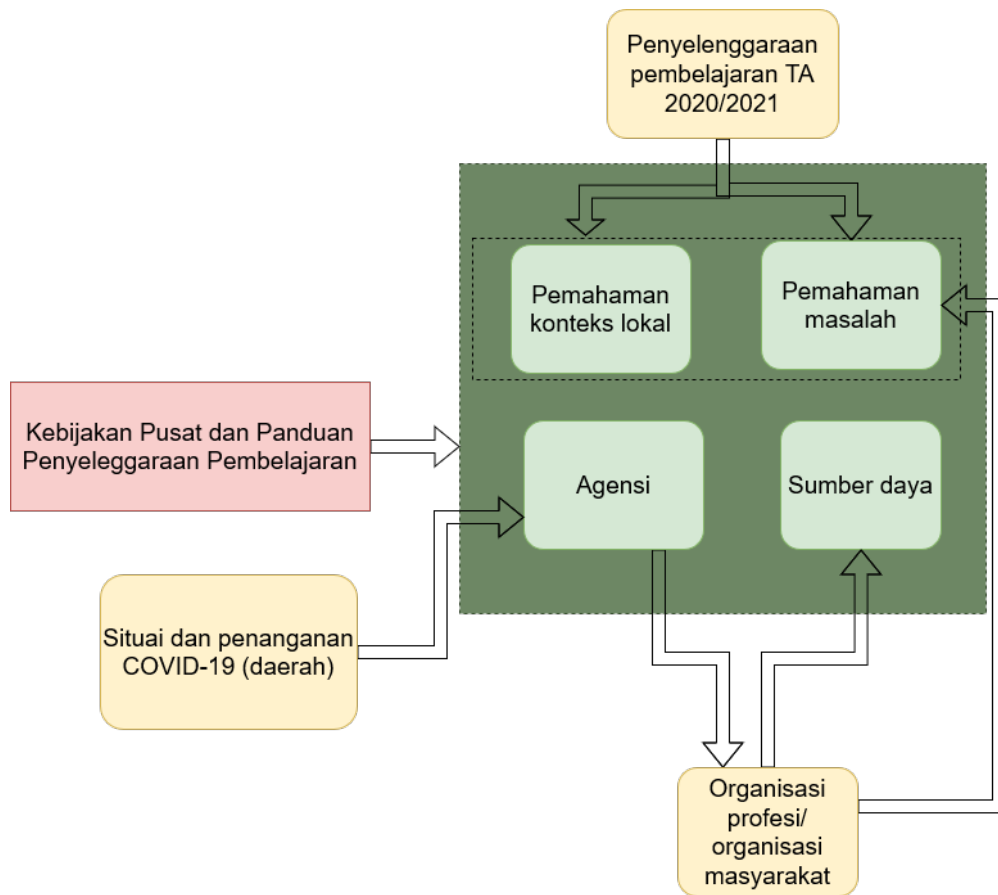
Pengalaman pelaksanaan pembelajaran yang dilakukan pada tahun ajaran sebelumnya memengaruhi kesiapan daerah untuk tahun ajaran mendatang. Hal ini karena pelaksanaan pembelajaran pada tahun sebelumnya memengaruhi pemahaman permasalahan dan juga budaya serta tradisi masyarakat yang dapat menunjang ataupun menghalangi pelaksanaan PTM dalam tahun ajaran mendatang. Daerah dengan kapasitas daerah tinggi dapat merespons hal-hal yang dapat menunjang ataupun menghambat pembelajaran tersebut melalui pelatihan dan dukungan yang diberikan kepada tenaga pendidik. Namun, terkait pelaksanaan PTM, daerah dengan kapasitas rendah cenderung sebaliknya, yaitu menganggap bahwa PTM merupakan solusi mujarab terhadap krisis pembelajaran selama pandemi karena dipengaruhi oleh dorongan dan persepsi masyarakat, khususnya orang tua.

Dalam masa darurat atau bencana seperti pandemi, studi menemukan bahwa keberadaan organisasi nonpemerintah menjadi sumber daya penting dalam membantu, baik dalam implementasi ataupun rancangan pembelajarannya. Organisasi profesi maupun organisasi masyarakat juga dapat memengaruhi pemahaman terhadap masalah ataupun ketersediaan sumber daya di daerah tersebut. Juga sebaliknya, kesesuaian dukungan dan/atau kolaborasi dari dan dengan organisasi nonpemerintah ataupun organisasi profesi bergantung pada kapasitas daerah. Daerah dengan kapasitas daerah tinggi mampu memetakan kekurangan dan keperluannya sehingga dapat secara proaktif melakukan kolaborasi dengan organisasi pemerintah maupun organisasi profesi. Di sisi lain, daerah dengan kapasitas rendah, cenderung pasif dalam melakukan kolaborasi dengan organisasi nonpemerintah maupun organisasi profesi setempat, khususnya dalam aspek pemahaman terhadap masalah. Daerah ini cenderung menerima semua program dukungan tanpa melihat konteks kebutuhan sektor pendidikan daerahnya.

Penanganan dan situasi COVID-19 di daerah memengaruhi perilaku dan pemahaman masyarakat terkait penerapan protokol kesehatan yang pada akhirnya juga akan berpengaruh pada pelaksanaan PTM. Penyelenggaraan PTM membutuhkan dukungan dari pihak orang tua, tetapi jika situasi COVID-19 di daerah tersebut tidak membantu maka berpotensi menimbulkan resistensi di antara orang tua. Berdasarkan SKB 4 Menteri (revisi April 2021) dan turunan kebijakan yang dikeluarkan, ditemukan mandat terkait kolaborasi lintas sektor untuk menciptakan ekosistem PTM yang aman bagi warga sekolah dan juga masyarakat di sekitarnya. Namun, kolaborasi dan partisipasi lintas sektor dalam Satgas COVID-19 di kabupaten-kabupaten dengan kategori pengembangan dan penumbuhan, cenderung melemah seiring dengan penurunan kasus COVID-19.

Interaksi antaraspek dan kapasitas daerah dapat tergambarkan dalam ilustrasi di bawah ini.

Gambar 2: Interaksi Konteks dan Kapasitas Daerah



Sumber: Wawancara mendalam dengan responden studi.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pemerintah pusat mengeluarkan SKB dengan tujuan memberikan arah dan panduan bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembelajaran di masa pandemi. Untuk aspek yang lebih teknis dan operasional bagi pemerintah daerah maupun tenaga pendidik, Kemendikbudristek mengeluarkan Surat Edaran Sesjen No.15 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyelenggaraan Belajar Dari Rumah Dalam Masa Darurat Penyebaran *Corona Virus Disease* (COVID-19) dan juga Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Selama Pandemi. Meski pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, tetapi tidak semua daerah mampu menindaklanjuti kebijakan dari pusat yang dapat mengimbangi aspek pembelajaran dan konteks daerah secara optimal.

Selaras dengan temuan literatur terkait pelaksanaan desentralisasi sebelumnya, secara umum pemerintah daerah tidak dapat sepenuhnya menindaklanjuti kebijakan yang ditetapkan oleh pusat. Meski daerah mengeluarkan kebijakan pendidikan selama pandemi, dalam aspek teknis dan operasional, pemerintah daerah tidak dapat menerjemahkan sesuai dengan standar pemerintah pusat. Implementasi dari kebijakan tersebut di tingkat daerah masih belum selaras dengan apa yang dimandatkan oleh pemerintah pusat, seperti penggunaan kurikulum darurat, peningkatan kapasitas guru, relaksasi penggunaan dana BOS, dan juga kolaborasi lintas sektor yang masih belum berjalan dengan baik. Pemerintah pusat memberikan kewenangan penentuan pelaksanaan pembelajaran kepada daerah. Walaupun demikian, kewenangan tersebut belum sepenuhnya mendorong upaya perbaikan kualitas pembelajaran karena sumber daya di daerah—khususnya dari segi kelembagaan pemerintah daerah—belum memadai.

Dalam pelaksanaannya, hampir semua kabupaten tidak dapat melakukan pembelajaran secara daring. Pelaksanaan luring juga cenderung terbatas karena aktivitas pembelajaran hanya sebatas memberikan dan mengumpulkan tugas. Selain itu, topografi daerah yang terisolir mengakibatkan siswa tidak bisa dikunjungi setiap hari. Pemerintah daerah dengan segala keterbatasannya melaksanakan PTM agar para siswa, khususnya mereka yang tidak dapat mengakses gawai dan berdomisili di daerah terisolir, mendapatkan layanan pendidikan yang optimal. Dalam praktiknya, pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan saran tersebut karena hambatan sumber daya dan pemahaman mereka terhadap kebijakan pemerintah pusat.

Seperti yang ditemukan dalam penelitian Usman (2003) sekitar dua dekade yang lalu dan Nasution (2016), ada rasa keterpaksaan yang dialami oleh pemerintah daerah untuk menggunakan standar pemerintah pusat dibandingkan menghasilkan inovasi. Hal ini dikarenakan masih kuatnya pemahaman bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk merancang inovasi yang mengganggu rancangan sumber daya, seperti anggaran dan sumber daya manusia (rekrutmen guru serta tenaga pendidik). ‘Pemaksaan’ untuk melaksanakan pembelajaran sesuai dengan standar yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat menghasilkan fenomena yang diketahui dalam literatur sebagai *premature load bearing*, di mana adanya ekspektasi dan tuntutan yang terlalu tinggi terhadap sistem yang rentan (Andrews, Prichett & Woolcock, 2017).

Meski adanya kebijakan formal, pemerintah daerah dapat memaklumi pelanggaran dari kebijakan tersebut, mengingat konteks daerah yang belum dapat melaksanakan sesuai dengan standar pemerintah pusat. Sistem pendidikan di Indonesia sudah mengalami kerentanan sebelum pandemi. Hal ini tercermin dari hasil capaian pembelajaran siswa dan kompetensi guru yang dapat terbilang jauh dari layak (Beatty et al., 2021; Revina, 2019). Terlebih dengan terjadinya pandemi ini, sistem pendidikan di Indonesia mengalami kerentanan ganda karena standar yang disiapkan oleh

pemerintah pusat mengacu pada panduan yang dirancang oleh negara-negara dengan sistem pendidikan yang jauh lebih maju .

Selain sumber daya, faktor lainnya yang memengaruhi turunan kebijakan dan juga implementasinya adalah agensi dari pemerintah daerah. Agensi dari pemerintah daerah menentukan sejauh mana perbedaan antara kebijakan pusat dan kebijakan turunan di daerahnya. Selain itu, agensi dari pemerintah daerah juga menentukan diskresi dari pemerintah daerah terkait implementasi kebijakannya. Diskresi pemerintah daerah untuk memberikan layanan yang dapat mengakomodasi tuntutan masyarakat setempat—yang juga merupakan kelompok penekan (*pressure group*)—merupakan strategi yang wajar. Lipsky (1980) dan Winter-Nielsen (2008) menemukan bahwa pejabat di sektor pendidikan dan kesehatan memiliki kecenderungan untuk menghadapi dilema *cross-pressure* di mana mereka harus menghadapi *client* (masyarakat) dan *principal* (pemerintah pusat) (Vedung, 2015). Sebagai aktor yang dekat dengan kondisi lapangan dan berada di posisi dengan informasi yang lebih baik, serta memahami kondisi daerah dan permintaan dari masyarakat, mereka menetapkan solusi yang cenderung mudah dan hemat biaya (*cost-effective*) – yaitu dengan membuka sekolah – dibandingkan menerapkan PJJ yang didukung oleh ketersediaan sumber daya. Solusi ini tentunya menjadi pilihan karena memiliki kesuksesan dalam menyelesaikan krisis pembelajaran yang lebih menonjol (Vedung, 2015).

Di tengah kerentanan tersebut, keberadaan organisasi nonpemerintah—seperti organisasi profesi guru dan organisasi masyarakat—memiliki nilai tambah bagi pemerintah daerah yang memiliki kapasitas untuk menjalankan sistem pendidikan dalam masa kedaruratan. Dalam studi kasus ini, kemitraan dengan organisasi masyarakat, mitra pembangunan, maupun organisasi profesi guru dapat meningkatkan kualitas persiapan pemerintah daerah. Beberapa studi di negara berkembang lainnya sudah menunjukkan keterlibatan pihak nonpemerintah, seperti pihak swasta ataupun mitra pembangunan, yang dapat meningkatkan akses dan kualitas layanan pendidikan. Keterlibatan pihak luar juga dapat memperkaya kapasitas pemerintah daerah dengan inovasi dan praktik-praktik berdasarkan keahlian masing-masing pihak. Seperti kasus yang terjadi di India dan Ghana, kemitraan antara pemerintah dan mitra pembangunan dapat meluaskan akses layanan pendidikan terhadap kelompok-kelompok rentan (Akyeampong, 2009; Luthra & Mahajan, 2013). Dari masing-masing studi kasus tersebut, salah satu hal penting terkait kemitraan adalah bahwa pemerintah daerah harus menjadi mitra aktif untuk memastikan agar dalam kolaborasi tersebut variasi dan konteks daerah tetap menjadi landasan. Ini menjadi penting karena kelalaian dalam memahami konteks daerah justru akan menghasilkan tuntutan terhadap sistem yang sudah rentan sehingga tidak dapat menghasilkan perbaikan (Rarasati, 2020).

Dengan mayoritas kabupaten yang telah melaksanakan PTM sejak semester genap TA 2020/2021, maka pada tahun ajaran mendatang pemerintah daerah hanya akan melanjutkan pelaksanaan pembelajarannya. Pelaksanaan PTM terbatas di beberapa daerah pun dianggap sukses karena tidak menimbulkan kasus penularan. Maka dari itu, mayoritas daerah cenderung tidak melakukan perbaikan atau pembelajaran untuk mematangkan persiapan pada TA 2021/2022. Jika melihat kesiapan berdasarkan panduan penyelenggaraan pembelajaran selama pandemi, hal umum yang baru dilakukan oleh pemerintah daerah adalah penggunaan kurikulum darurat dan pelibatan orang tua. Namun, aspek yang lebih krusial, seperti peningkatan kapasitas guru dan pelaksanaan asesmen diagnostik, belum disosialisasikan secara maksimal di daerah meskipun sudah diuraikan dalam panduan pembelajaran. Baru daerah-daerah dengan kapasitas tinggi dan daerah percepatan yang telah bergerak untuk meningkatkan kapasitas sumber dayanya.

Meski konsep *learning loss* akibat pandemi COVID-19 populer di kalangan pemangku kepentingan, tetapi konsep ini belum dimaknai sebagai persoalan yang perlu diatasi dengan serius. Bahkan, konsep *learning loss* seringkali hanya digunakan untuk menjustifikasi dorongan pemerintah untuk PTM. Selain itu, konsep tersebut tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan strategi penanggulangannya. Hal ini menjadi lanjutan dari implikasi *premature load bearing* yang dialami oleh sistem pendidikan daerah. Menurut Andrews, Prichett & Woolcock (2017), tanpa kompetensi yang memadai terkait pembelajaran dalam masa darurat ataupun bencana dimiliki oleh sistem pendidikan daerah, akan sulit bagi pemerintah daerah untuk menanggulangi permasalahannya. Penentuan standar yang dianggap sebagai praktik terbaik oleh pemerintah pusat tidak akan memberikan hasil yang bermakna pada sistem pendidikan di sebuah daerah. Hal ini justru akan memperburuk keadaan karena adanya paksaan untuk mengadopsi tanpa adanya fungsi yang dapat diterapkan (*isomorphic mimicry*) yang akan semakin menonjolkan kelemahan sistem tersebut (*normative traction*).

Masih terkait *learning loss*, penting juga untuk menyadari bahwa selama pandemi, anak-anak tidak hanya kehilangan pembelajarannya, tetapi juga kehilangan hal lain yang memengaruhi kesejahteraan dan kondisi psikosial anak-anak seperti bermain dan bersosialisasi (Goldstein, 2021). Penekanan yang berlebihan terhadap kehilangan kesempatan pembelajaran anak maka berisiko memiliki kecenderungan untuk menstigmatisasi anak-anak dan menambah tekanan psikologis kepada anak-anak. Kedua hal tersebut akan menjauhkan anak-anak terhadap PTM (The Learning Network, 2021).

Secara umum, pemetaan persiapan menunjukkan adanya keragaman terkait tingkat kesiapan daerah. Keragaman kesiapan ini merupakan hal yang wajar ditemukan karena pemerintah daerah memiliki kapasitas yang berbeda dalam penyediaan layanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan beberapa layanan publik lainnya (Nasution, 2016). Hal tersebut terkonfirmasi dalam studi ini karena pemetaan kapasitas daerah menunjukkan bahwa masing-masing daerah memiliki kemampuan persiapan yang berbeda. Dengan begitu, pemerintah daerah perlu memberikan dukungan yang berbeda dan disesuaikan dengan kondisi kapasitas daerah. Secara umum dapat disimpulkan bahwa mayoritas pemerintah daerah masih belum siap untuk memberikan layanan pendidikan yang dapat memulihkan kualitas pembelajaran dan inklusif.

Berdasarkan kondisi tersebut, studi ini merancang rekomendasi yang ditujukan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini karena beberapa hambatan yang dialami pemerintah daerah merupakan isu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan juga merupakan investasi jangka panjang pembangunan kabupaten tersebut.

Empat rekomendasi berikut ditujukan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari keempat rekomendasi, yang merupakan kewenangan pemerintah pusat adalah pengadaan vaksinasi, penyediaan panduan pembukaan sekolah, dan pembangunan jaringan internet di kabupaten. Ketiga hal tersebut ditemukan di mayoritas kabupaten.

1. Percepatan pengadaan vaksin dengan prioritas daerah di mana di bawah 50 persen guru belum mendapatkan vaksinasi COVID-19 dosis pertama. Hingga Agustus 2021, pemetaan hasil studi menunjukkan masih terdapat kabupaten di mana vaksinasi guru masih belum mencapai 50 persen. Hal ini dikarenakan ketersediaan vaksin masih belum mencukupi untuk kelompok prioritas dua penerima vaksin, yaitu guru dan tenaga pendidik. Kemendikbudristek dan Kemenkes harus melakukan percepatan dan pemerataan pengadaan vaksin bagi guru dan tenaga pendidik agar dapat melakukan PTM yang aman untuk tahun ajaran mendatang. Guna membantu identifikasi

daerah prioritas, Dinas Pendidikan dan Satgas COVID-19 kabupaten bisa menyediakan layanan saluran siaga (*hotline*) bagi sekolah untuk melaporkan guru-guru yang belum mendapatkan vaksinasi.

2. Pengembangan panduan pembukaan sekolah dengan pendekatan dua jalur (*twin-track approach*). Pemerintah pusat perlu membuat panduan dengan rincian indikator yang mencakup aspek kesehatan dan kondisi pembelajaran siswa untuk membantu pemerintah daerah dalam menentukan pembukaan sekolah. Kemendikburistek juga harus menambahkan pendekatan *twin-track* untuk mencakup pendekatan khusus bagi anak-anak rentan, seperti anak penyandang disabilitas, anak-anak putus sekolah, atau kelompok anak rentan lainnya. *Twin-track approach* adalah pendekatan suatu masalah di mana rancangan solusi dibuat melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan yang umum dan pendekatan yang sesuai target (CBM, 2000). Panduan pembukaan sekolah yang baru saja dikeluarkan oleh Kemendikbudristek masih belum menjelaskan pendekatan bagi populasi anak-anak rentan²¹.

3. Pembangunan jaringan internet. Pemerintah pusat perlu memulai investasi dalam pembangunan jaringan internet, baik melalui BUMN ataupun mendorong sektor swasta untuk membangun jaringan internet di daerah-daerah tersebut. Untuk mempercepat pembangunan jaringan internet, pemerintah pusat bisa memberikan insentif bagi perusahaan yang bersedia membangun jaringan internet di daerah dengan topografi sulit.

4. Perluasan jangkauan program bantuan pendidikan untuk mengembalikan anak putus sekolah karena pandemi. Pemerintah pusat dapat merancang pelaksanaan program bantuan pendidikan sehingga dapat mencakup anak-anak rentan yang terdampak pandemi agar dapat kembali bersekolah. Program-program bantuan pendidikan, seperti Program Indonesia Pintar (PIP) atau Program Pengurangan Pekerja Anak-Program Keluarga Harapan (PPA-PKH) sebagai insentif dan juga bantuan bagi keluarga agar anak kembali bersekolah. Program bantuan ini juga harus dibarengi dengan program mitigasi perundungan, khususnya bagi anak-anak perempuan yang sudah menikah dan kembali bersekolah.

Selain empat rekomendasi tersebut, pemerintah pusat juga perlu menyesuaikan pendekatan yang sesuai dengan tingkat kesiapan masing-masing daerah. Bagi daerah dalam kategori **percepatan**, pemerintah pusat dapat mendukung pengembangan kolaborasi dengan pihak nonpemerintah dengan tujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan meningkatkan praktik-praktik baik di daerah. Sedangkan untuk daerah dalam kategori **pengembangan**, dukungan dari pemerintah daerah berfokus pada bantuan substansial dan teknis, yakni dengan tujuan untuk menumbuhkan pemahaman terhadap permasalahan dan pemetaan kesediaan alokasi sumber daya agar meningkatkan pemahaman terhadap permasalahan. Adapun kelompok yang terakhir, daerah dalam kategori **penumbuhan**, bantuan yang dibutuhkan adalah lebih mendasar.

Pemerintah pusat juga perlu meningkatkan dukungan prioritas terkait pengembangan sumber daya, baik dari segi fasilitas maupun sumber daya manusia. Program pelatihan guru yang berada di bawah kewenangan Kemendikbudristek dapat diprioritaskan bagi daerah dalam kategori penumbuhan. Tabel di bawah ini (Tabel 4) merangkum strategi untuk masing-masing tingkat kesiapan daerah. Adapun perbedaan pendekatan ini bertujuan untuk mengurangi tuntutan terhadap sistem pendidikan daerah.

²¹ <https://covid19.go.id/edukasi/materi-edukasi/panduan-penyelenggaraan-pembelajaran-untuk-pauddikdasmen-di-masa-pandemi-covid-19-untuk-persiapan-pembelajaran-tatap-muka-ptm-terbatas>.

Tabel 4: Rekomendasi Berdasarkan Kapasitas Daerah

Daerah Percepatan	Daerah Pengembangan	Daerah Penumbuhan
Mendorong partisipasi organisasi nonpemerintah untuk meningkatkan praktik baik dan akuntabilitas pelaksanaan.	- Meningkatkan komunikasi terkait Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Selama Pandemi. - Bantuan teknis untuk pemetaan masalah dan sumber daya yang tersedia.	- Memprioritaskan program pemerintah untuk meningkatkan sumber daya, khususnya terkait kapasitas guru di daerah-daerah kategori penumbuhan. - Pendampingan teknis untuk pemetaan masalah. - Pendampingan teknis dalam pembentukan kolaborasi antara pemerintah daerah dan organisasi nonpemerintah.

Pemerintah daerah juga dapat melakukan beberapa rekomendasi yang masih merupakan kewenangannya dan juga masih dalam batas keberdayaannya berdasarkan analisis kondisi tata kelola pemerintahan. **Rekomendasi terhadap pemerintah daerah** dirancang, baik untuk mengatasi masalah dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Paragraf selanjutnya akan menjabarkan masing-masing rekomendasi yang sudah dikategorisasikan berdasarkan isu.

1. Pemetaan Infrastruktur pendukung untuk pembelajaran selama pandemi. Dengan kemungkinan pembelajaran selama pandemi berlangsung berkepanjangan, maka pemerintah daerah juga perlu menyiapkan kemungkinan adanya pembelajaran yang dilakukan di tingkat domisili masing-masing siswa. Hal pertama yang perlu dilakukan oleh Dinas Pendidikan adalah menggencarkan pelaporan sarana prasarana sekolah ke EMIS Kemendikbudristek dan Kemenag. Pendataan tersebut dapat membantu pemerintah untuk membuat rancangan kebijakan selanjutnya yang dapat disesuaikan dengan kondisi di daerah. Pemerintah daerah, khususnya Dinas Komunikasi dan Informatika daerah, perlu memulai pemetaan daerah-daerah *blank spot* dan merancang pembangunan jaringan internet maupun infrastruktur lainnya. Pendataan ini dapat membantu pemerintah pusat dalam melakukan pembangunan tersebut. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu memperkuat pelaksanaan pembelajaran berbasis kelompok di tingkat komunitas. Dengan kemungkinan adanya penutupan sekolah di masa depan, pembelajaran kelompok berbasis komunitas dapat menggunakan sumber daya sekitar, seperti tempat umum sebagai lokasi dan memberdayakan warga setempat, seperti guru, kader, ataupun orang dewasa lainnya sebagai pengajar untuk mendampingi proses pembelajaran.

2. Mengembalikan anak putus sekolah ke sistem pendidikan. Pemerintah daerah melaporkan bahwa penutupan sekolah pada TA 2020/2021 akibat pandemi berdampak pada meningkatnya jumlah anak putus sekolah. Dorongan mereka untuk keluar dari sistem pendidikan beragam, antara lain perekonomian keluarga yang semakin menurun karena pandemi, tidak memiliki akses ke layanan pendidikan, pernikahan anak, ataupun menjadi anak yang bekerja atau pekerja anak. Penting untuk memberikan perhatian khusus bagi anak-anak yang keluar dari sistem pendidikan selama pandemi, yakni dengan memberikan dispensasi bagi mereka untuk kembali bersekolah. Dispensasi bagi anak-anak rentan yang putus sekolah dapat mencontoh kebijakan seperti yang dilakukan di negara Kenya dan Tanzania (Wabwire, 2018; Citizen Digital, 2021). Jika anak tidak memungkinkan untuk kembali bersekolah, Dinas Pendidikan dapat menggencarkan program kejar paket sehingga anak-anak bisa mendapatkan ijazah pendidikannya. Selain itu, Dinas Pendidikan dapat bekerja sama dengan Dinas Sosial, Dinas Perlindungan Anak, dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa untuk membantu memantau kasus-kasus anak putus sekolah.

3. Peningkatan kapasitas guru. Peningkatan kapasitas guru menjadi krusial dalam persiapan pelaksanaan pembelajaran mengingat mekanisme pembelajaran yang sangat dinamis. Guru harus menyesuaikan dengan pendekatan pengajaran, alat pengajaran, metode asesmen, dan juga kurikulum. Dengan begitu, meski berada di tengah pemangkasan anggaran, Dinas Pendidikan memiliki beragam sumber daya yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung peningkatan guru. Kemendikbudristek memiliki wadah berupa portal Guru Belajar & Berbagi (<https://gurubelajardanberbagi.kemdikbud.go.id>) sebagai tempat bertemunya berbagai guru terkait praktik-praktik pengajaran dengan metode baru dan ragam bentuk pembelajaran. Karena guru-guru di daerah masih banyak yang terhambat oleh akses internet dan gawai, Dinas Pendidikan bisa menjembatani kebutuhan tersebut dengan mengoptimalkan fungsi KKG dan MGMP untuk mendiseminasi materi-materi yang tersedia di portal tersebut. Dinas Pendidikan tentunya juga dapat berkolaborasi dengan organisasi guru setempat terkait pelaksanaan pelatihan dan juga dalam perumusan kurikulum dan metode pengajaran agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan guru-guru di daerah. Teknik pengajaran yang juga perlu diperkenalkan dan dilatih kepada para guru adalah pengajaran terdiferensiasi.

Selain aspek pembelajaran, penting juga bagi guru agar dapat melakukan pendekatan melalui SEL untuk memulihkan motivasi, minat, dan kepercayaan diri guru dalam proses belajarnya. Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran yang dirilis oleh Kemendikbudristek menyatakan bahwa pembelajaran perlu berorientasi pada psikososial anak. Beberapa literatur mengenai pembelajaran tatap muka setelah pembelajaran jarak jauh berkepanjangan menunjukkan bahwa para siswa mengalami penurunan motivasi dan minat selama pelaksanaan pembelajaran jarak jauh sehingga partisipasinya dalam pembelajaran menurun (Darling-Hammond, 2020). Beberapa literatur menunjukkan bahwa dengan pendekatan SEL maka partisipasi siswa dalam pembelajarannya meningkat dan sekaligus membantu dalam pembentukan perilaku yang diinginkan (Greenberg et al., 2017; Darling-Hammond, 2020). Kedua aspek tersebut merupakan kebutuhan di masa pandemi karena selain meningkatkan capaian pembelajaran siswa, guru juga harus membangun kebiasaan perilaku sesuai protokol kesehatan. Dengan begitu, dalam peningkatan kapasitas guru maka perlu juga menambahkan aspek observasi perilaku para siswa.

4. Penguatan peran masyarakat, aktor pemerintahan, dan nonpemerintahan. Perlu adanya peningkatan akuntabilitas di sistem pendidikan terhadap aktor yang memimpin sektor tersebut. Khususnya dalam hal pelaksanaan pembelajaran di era pandemi yang harus dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian untuk memastikan keamanan siswa dan guru. Peningkatan akuntabilitas pada sebuah jasa publik dapat membantu meningkatkan kualitas jasa yang diberikan. Dengan meningkatkan akuntabilitas aktor utama di sistem pendidikan, seperti Dinas Pendidikan dan Kantor Wilayah Kementerian Agama, maka hal ini berpotensi meningkatkan kualitas layanan pendidikan di daerah. Dalam dunia pendidikan, ada beberapa aktor yang dapat mendorong akuntabilitas dan memiliki hak tersebut. Namun, karena hambatan aksesibilitas terhadap proses kebijakan, kapasitas, dan pemahaman, berimplikasi pada aktor tersebut cenderung tidak menggunakan haknya. Studi ini memetakan bahwa komite sekolah, DPRD, dan Dewan Pendidikan berpotensi untuk melakukan prinsip *check and balance* dalam sistem pendidikan. Selain aktor nonpemerintahan, organisasi profesi guru, media lokal, dan organisasi masyarakat/mitra pembangunan dapat berkontribusi dalam mendorong peningkatan akuntabilitas di sistem pendidikan. Pemantauan, evaluasi, dan aspirasi dari masing-masing pihak juga dapat membantu untuk memastikan kualitas layanan dan kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan tanggung jawabnya. Selain itu, masing-masing instansi tersebut dapat membuka layanan pengaduan dari masyarakat setempat agar dapat terus memantau dan menampung aspirasi yang perlu disampaikan ke pengambil kebijakan.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Akyeampong, K. (2009). Public–private partnership in the provision of basic education in Ghana: challenges and choices. *Compare: A Journal Of Comparative And International Education*, 39(2), 135-149. doi: 10.1080/03057920902750368.
- Alifia, U., Barasa, A., Bima.L., Pramana.R., Revina.S., & Tresnatri.F. (2020) Learning from Home: A portrait of teaching and learning inequalities in times of COVID-19 pandemic.
- Aminah, S., Sipahutar, H., Tomo, HS., Josep, Apriani, T., Maemunah, S., Hartopo, A., Ismail, M. "The Barriers of Policy Implementation of Handling Covid-19 Pandemic in Indonesia". *European Journal of Molecular & Clinical Medicine*, 8, 1, 2021, 1222-1241.
- Andrabi, T., Daniels, B., & Das.J. (2020). Human capital accumulation and disasters: Evidence from Pakistan Earthquake of 2005. OSF <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/3QG98>
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). Building State Capability: Evidence, Analysis and Action. Oxford University Press.
- Asbury, K., Fox, L., Deniz, E., Code, A., & Toseeb, U. (2021). How is COVID-19 Affecting the Mental Health of Children with Special Educational Needs and Disabilities and Their Families? *Journal of Autism and Developmental Disorders*, 51(5), 1772–1780. <https://doi.org/10.1007/s10803-020-04577-2>
- Asian Development Bank. (2021). *Estimasi Rata-rata Kehilangan Learning-Adjusted Years of Schooling (LAYS), Indonesia*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/04/30/siswa-indonesia-kehilangan-033-tahun-waktu-belajar-akibat-pandemi>
- Azis, S. L. (2017). Review on Decentralization Of Education In The Era Of Regional Autonomy In Indonesia. *International Journal of Scientific & Technology Research*, 6(10), 157–164.
- Baez, J., De la Fuente, A., & Santos, I. (2010). Do natural disasters affect human capital? An assessment based on existing empirical evidence. IZA Discussion Paper No.5164
- Beatty, A., Berkhout, E., Bima, L., Pradhan, M., & Suryadarma, D. (2021). Schooling progress, learning reversal: Indonesia's learning profiles between 2000 and 2014. *International Journal Of Educational Development*, 85(2), 102436. doi: 10.1016/j.ijedudev.2021.102436.
- Beatty, A., Pradhan, M., Suryadarma, D., Tresnatri, A., & Dharmawan.G. (2020). Recovering learning losses as schools reopen in Indonesia: Guidance for policymakers. SMERU: Policy brief
- Bjork, C. (2003). Local Responses to Decentralization Policy in Indonesia. *Comparative Education Review*, 47(2), 184–216. <https://doi.org/10.1086/376540>
- Brandenburg, J. E., Holman, L. K., Apkon, S. D., Houtrow, A. J., Robert, R., & Maurice G., S. (2020). School reopening during COVID-19 pandemic: Considering students with disabilities. *Journal of Pediatric Rehabilitation Medicine*, 13(3), 425–431. <https://doi.org/10.3233/PRM-200789>
- Burdett.N., & O'Donnell.S. (2016) Lost in translation? The challenges of educational policy borrowing. *Educational Research*, 58(2), 113-120.
- Burzynska, K., & Contreras, G. (2020). Gendered effects of school closures during the COVID-19 pandemic. *Lancet* (London, England), 395(10242), 1968. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31377-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31377-5).

- Carvalho, S., Rossiter, J., Angrist, N., Hares, S., & Silverman, R. (2020). An Evidence Kit for Policymakers Planning for School Reopening and Recovery After COVID-19. Center for Global Development.
- Castro-Kemp, S., & Mahmud, A. (2021). School Closures and Returning to School: Views of Parents of Children With Disabilities in England During the Covid-19 Pandemic. *Frontiers in Education*, 6(May), 1–11. <https://doi.org/10.3389/educ.2021.666574>
- CBM. (2000). Twin track approach. <https://hhot.cbm.org/en/card/twin-track-approach>
- CDC. (2021). K-12 School Operational Strategy. Center for Disease Control and Prevention. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/schools-childcare/operation-strategy.html>
- Cerna, L. (2013). The nature of policy change and implementation: a review of different theoretical approaches. *I/e*, 1–31.
- Citizen Digital. (2021). Opinion: Tanzania President Samia Suluhu should allow all pregnant girls back to school. Citizen Digital. <online>. Available at: <https://citizentv.co.ke/blogs/opinion-tanzania-president-samia-suluhu-should-allow-all-pregnant-girls-back-to-school-8940622/>
- CNN Indonesia (2021). *Nadiem Mundurkan Target Penuntasan Vaksinasi Guru ke Agustus*. Diakses pada 10 Agustus 2021, dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210531172339-20-648864/nadiem-mundurkan-target-penuntasan-vaksinasi-guru-ke-agustus>
- Darling-Hammond, L., & Melnick, H. (2020). Reopening schools in the context of COVID-19: Health and safety guidelines from other countries. Learning Policy Institute: Policy Brief
- Darling-Hammond, L., Edgerton, A.K., Truong, N., & Cookson, P.W. (2020). Restarting and Reinventing School: Learning in the Time of COVID and Beyond Priority 2: Strengthen Distance and Blended Learning. Learning Policy Institute
- Datnow, A. (2002). Can we transplant educational reform, and does it last?. *Journal of Educational Change*, 3, 3(4), 215-239, <http://dx.doi.org/10.1023/A:1021221627854>.
- Dickinson, H., Yates, S., & Dickinson, H. (2020). *More than isolated: The experience of children and young people with disability and their families during the COVID-19 pandemic Report on CYDA's 2020 COVID-19 (Coronavirus) and children and young people with disability survey Suggested citation. May.*
- Dreesen, T., Brossard, M., Akseer S., Kamel A., Ortiz J., Dewan P., Giraldo, J., & Mizunoya, S. (2020). Lesson from Covid-19: Getting remote learning right. UNICEF. <https://blogs.unicef.org/evidence-for-action/lessons-from-covid-19-getting-remote-learning-right%E2%80%AF/>
- Duraku. H., Zamira & Nagavci. M. (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on the education of children with disabilities. doi: 10.13140/RG.2.2.17807.41125.
- Engzell, P., Frey, A., & Verhagen, M. (2021). Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. 2020 Joint IZA & Jacobs Center Workshops.
- Goldstein, D. (2021). Does It Hurt Children to Measure Pandemic Learning Loss?. Retrieved 11 August 2021, from <https://www.nytimes.com/2021/04/08/us/school-testing-education-covid.html>
- Greenberg, M., Domitrovich, C., Weissberg, R., & Durlak, A. (2017). Social and emotional learning

as a public health approach to education. *Future of Children*, 27, pp 13–32. doi: <https://doi.org/10.1353/foc.2017.0001>

- Grint, K. (2020). Leadership, management and command in the time of the Coronavirus. *Leadership*, 16(3), 314–319. doi: 10.1177/1742715020922445
- Hanushek, E., & L. Woessmann. (2020). The economic impacts of learning losses", OECD: Education Working Papers, No. 225 <https://doi.org/10.1787/21908d74-en>.
- Hereward, M., Jenkins, R., & Idele, Priscilla. (2020). Remote learning amid a global pandemic: Insights from MICS 6. UNICEF. <https://blogs.unicef.org/evidence-for-action/remote-learning-global-pandemic-insights-mics6/>
- Houtrow, A., Harris, D., Molinero, A., Levin-Decanini, T., & Robichaud, C. (2020). Children with disabilities in the United States and the COVID-19 pandemic. *Journal of Pediatric Rehabilitation Medicine*, 13(3), 415–424. <https://doi.org/10.3233/PRM-200769>
- Howlett, M. (2014). Policy Design: What, Who, How and Why? *L'instrumentation et Ses Effets*, January 2014, 281–315.
- INOVASI (2020) Laporan Hasil Survei Belajar dari Rumah untuk Anak Berkebutuhan Khusus. NTB: INOVASI.
- Jagannathan, Shanti. (2001). The Role of Nongovernmental Organizations in Primary Education: A Study of Six NGOs in India. The World Bank, Policy Research Working Paper Series. 2530.
- Jaringan DPO respon Covid-19 Inklusif. (2020). *LAPORAN ASESMEN CEPAT DAMPAK COVID-19 BAGI PENYANDANG DISABILITAS YANG BERGERAK DAN YANG TERPAPAR DI MASA PANDEMI; Suara Disabilitas dari Indonesia*.
- Jayani, D. H. (2019). *Pada 2018, Hanya 5,48% Penyandang Disabilitas yang Masih Sekolah*. Diakses pada 7 Agustus 2021, dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/08/29/pada-2018-hanya-548-penyandang-disabilitas-yang-masih-sekolah>
- Kemendes RI. (2021). *Cakupan Vaksinasi COVID-19 Dosis 1 dan 2 di Indonesia*. Kementerian Kesehatan. Diakses pada 9 Agustus 2021, dari <https://vaksin.kemkes.go.id/#/vaccines>
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (2020) “*Analisis Survey Cepat Pembelajaran Dari Rumah dalam Masa Pencegahan Covid 19*”
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (2020). Surat Edaran Sekretaris Jenderal Nomor 15 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyelenggaraan Belajar dari Rumah dalam masa darurat penyebaran *Corona Virus Disease (COVID-19)*
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (2020a). Paparan keputusan bersama Menteri Pendidikan dan kebudayaan, Menteri agama, Menteri kesehatan dan Menteri dalam negeri tentang panduan penyelenggaraan pembelajaran di masa pandemi Coronavirus disease 2019.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (2021b). Akhir Juni 2021, total 5.5 juta pendidik dan tenaga kependidikan jadi sasaran penyelesaian vaksinasi COVID-19. Press Release
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, K. A. (2021). *Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran PAUDDIKASMAN di Masa Pandemi Covid-19*.

- Kemmis, S., & H. Heikkinen. (2012). Future perspectives: peer-group mentoring and international practices for teacher development. *Peer-Group Mentoring for Teacher Development*.
- Kompas.com. (2021). *Tatap Muka di Sekolah Penting untuk Hindari "Learning Loss."* Diakses pada 15 Juni 2021, dari <https://edukasi.kompas.com/read/2021/04/01/134921971/tatap-muka-di-sekolah-penting-untuk-hindari-learning-loss?page=all>
- KPAI. (2020). *"Survei Pelaksanaan Pembelajaran Jarak Jauh (PJJ) dan Sistem Penilaian Jarak Jauh Berbasis Pengaduan KPAI."*
- Kuhfield, M., & Tarasawa, B. (2020). The COVID-19 slide: What summer learning loss can tell us about potential impact of school closures on student academic achievement. *Nwea Research: Research Brief*
- Lee, S., & Hawkins, M. (2015). Policy, Context and Schooling: The education of English learners in rural new destination. *Global Education Review*
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luthra, M., & Mahajan, S. (2013). Role of Public Private Partnership in School Education in India. *Gloal Journal of Management and Business Studies*, 3(7), pp 801-810.
- Mahrofi, Z. (2021). *23 persen guru di Indonesia sudah divaksin COVID-19*. 1–14. Diakses pada 9 Agustus 2021, dari <https://www.antaranews.com/berita/2166262/23-persen-guru-di-indonesia-sudah-divaksin-covid-19>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Mbazzi, F. B., Nalugya, R., Kawesa, E., Nimusiima, C., King, R., van Hove, G., & Seeley, J. (2020). The impact of COVID-19 measures on children with disabilities and their families in Uganda. *Disability and Society*, 0(0), 1–24. <https://doi.org/10.1080/09687599.2020.1867075>
- Munger, M. (2011). Self-interest and public interest: The motivations of political actors. *Critical Review*. 23. 339-357. Doi: 10.1080/08913811.2011.635871
- Mukhopadhyay, R., & Sriprakash, A. (2011). Global frameworks, local contingencies: policy translations and education development in India. *A Journal of Comparative and International Education*, 41(3), 311–326. doi:10.1080/03057925.2010.534668
- Nielsen, V. L., & Winter, S. (2008). [Implementering af politik](#) (eng trans). Copenhagen: Systime Academic.
- OECD. (2020). The impact of COVID-19 on student equity and inclusion: supporting vulnerable students during school closures and school re-openings. *OECD Publishing*, 1–37. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-covid-19-on-student-equity-and-inclusion-supporting-vulnerable-students-during-school-closures-and-school-re-openings-d593b5c8/>
- Petretto, D. R., Masala, I., & Masala, C. (2020). School Closure and Children in the Outbreak of COVID-19. *Clinical practice and epidemiology in mental health: CP & EMH*, 16, 189–191. <https://doi.org/10.2174/1745017902016010189>
- Prichett, L. (2015). Creating education systems coherent for learning outcomes: making the transition from schooling to learning. *RISE*

- Pusat Asesmen Dan Pembelajaran (2020). *AKM dan Implikasinya pada Pembelajaran*. Diakses pada 4 Agustus 2021, dari https://hasilun.puspendik.kemdikbud.go.id/akm/file_akm2_202101_1.pdf
- Pusdatin Sekjen Kemendikbud (2021) 'Dashboard Kesiapan Proses Belajar Mengajar Satuan Pendidikan di Masa Pandemi Covid-19' [dalam jaringan]. Diakses pada 24 Juni 2021, dari <https://sekolah.data.kemdikbud.go.id/kesiapanbelajar/dashboard>
- Putsanra, D. V. (2020). Panduan Kurikulum Darurat COVID-19 Buat Guru untuk Belajar Daring. *Tirto.Id*. Diakses pada 1 Juli 2021, dari <https://tirto.id/panduan-kurikulum-darurat-covid-19-buat-guru-untuk-belajar-daring-f1Vw>
- Rarasati, N. (2020). Learning to Run before Walking: A System-Level Analysis of Education in Indonesia.
- Revina, S. (2019). Rapor kompetensi guru SD Indonesia merah, dan upaya pemerintah untuk meningkatkannya belum tepat. Diakses pada 11 Agustus 2021, dari <https://theconversation.com/rapor-kompetensi-guru-sd-indonesia-merah-dan-upaya-pemerintah-untuk-meningkatkannya-belum-tepat-120287>
- S. Arsendy., Gunawan.C., Rarasati.N., & Suryadarma.D. (2020). Teaching and learning during school closure: Lessons from Indonesia. ISEAS
- Sabates, R., Carter, E., & Stern, J. (2021). Using educational transitions to estimate learning loss due to COVID-19 school closures: The case of Complementary Basic Education in Ghana. *International Journal Of Educational Development*, 82, 102377. doi: 10.1016/j.ijedudev.2021.102377
- Satgas COVID-19 (2021a). *Peta Sebaran Covid-19*. Pemerintah Republik Indonesia. Diakses pada 22 Juni 2021, dari <https://covid19.go.id/peta-sebaran-covid19>
- Satgas Covid-19 (2021b). *Peta Zonasi Risiko*. Pemerintah Republik Indonesia. Diakses pada 22 Juni 2021, dari <https://covid19.go.id/peta-risiko>
- Sausman, C., Oborn, E., & Barrett, M. (2016). Policy translation through localisation: implementing national policy in the UK. *Policy & Politics*, 44(4), 563–589. doi:10.1332/030557315x14298807527143
- SMRC (2020). "Survei Pelaksanaan Pembelajaran Jarak Jauh Selama Pandemi Covid-19"
- Stafford, T., & Grimes, A. (2012). 'Memory enhances the mere exposure effect' *Journal of Psychology and Marketing*. 29(12): 995-1003
- Sullivan, S. (2020). The Return. *Psychology Perspective* 63 pp 148–149. doi: <https://doi.org/10.1080/00332925.2019.1659692>
- Suryahadi, A., Andrina, M., Kemal.F., Fillaili.R., Andriyani.S. (2020). Socioeconomic impact of COVID-19 on household in Indonesia. Forthcoming report.
- Sweinstani, M. K. D. (2016). The Politics of Education in South East Asia: A Comparative Study on Decentralization Policy in Primary Education in Indonesia and Thailand. *International Journal of Social Science and Humanity*, 6(11), 825–829. <https://doi.org/10.18178/ijssh.2016.v6.757>
- Tempo. (2021). Kemenkes sebut varian delta cenderung menyerang anak-anak hingga umur 18 tahun. <https://nasional.tempo.co/read/1475783/kemenkes-sebut-varian-delta-cenderung-menyerang-anak-anak-hingga-umur-18-tahun>

- Torjesen, I. (2021). Covid-19: Delta variant is now UK's most dominant strain and spreading through schools. The BMJ. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.n1445>
- UNICEF. (2021). *Rencana Kembali ke Sekolah di masa COVID-19*. <https://indonesia.ureport.in/opinion/4283/>
- Vedung, E. (2015). Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies. *Nordic Journal Of Studies In Educational Policy*, 2015(2), 286-43. doi: 10.3402/nstep.v1.28643
- Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework*. OECD
- Wabwire, A. (2018). Witness: Coming back to School. Human Rights Watch Report. <https://www.hrw.org/news/2018/06/14/witness-coming-back-school>
- Werts, A., Sala, M., Lindle, J., Horace, J., Brewer C., & Knoeppel R. (2013) Education stakeholders' translation and sense-making of accountability policies, leadership and policy in schools. 12(4), 397-419, doi: [10.1080/15700763.2013.860464](https://doi.org/10.1080/15700763.2013.860464)
- World Bank Group. (2020). *Human Capital Index*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>
- Yarrow, N., Masood, E., & Afkar, R. (2020) Estimates of COVID-19 impacts on learning and earning in Indonesia. World Bank Group: Research Paper. <https://doi.org/10.1596/34378>
- Zulfa, A. H., Suryadarma, D., & Bima, L. (2019). *2018 Phone Survey of District Education Policies*. [https://rise.smeru.or.id/sites/default/files/publication/Summary of Phone Survey of District Education Policies %202018%29.pdf](https://rise.smeru.or.id/sites/default/files/publication/Summary%20of%20Phone%20Survey%20of%20District%20Education%20Policies%202018%20.pdf).

LAMPIRAN 1

Tabel A1: Profil Umum Informan Studi – Fase I

Provinsi	Kabupaten	No	Institusi	Posisi/Jabatan	Jenis Kelamin
Jawa Timur	Probolinggo	1	Bappeda	Kepala Subbidang Pendidikan dan Kebudayaan, Bidang Sosial Budaya dan Pemerintahan	Laki-laki
		2	Dinas Pendidikan	Seksi Kurikulum dan Penilaian SD	Perempuan
		3	Dinas Pendidikan	Kepala Bidang Pendidikan Dasar (Kabid Dikdas)	Perempuan
		4	DPRD Tingkat I	Sekretaris Komisi 4	Laki-laki
		5	Kankemenag	Kepala Seksi Pendidikan Madrasah	Laki-laki
		6	Media cetak lokal (Jawa Pos, Radar Bromo)	Pemimpin Redaksi	Perempuan
		7	PGRI Kab. Probolinggo	Ketua PGRI Kab. Probolinggo	Laki-laki
		8	BPBD, Satgas COVID-19	Staff Bidang Kedaruratan dan Logistik pada Pusat Penanggulangan Kedaruratan Bencana; Anggota Satgas COVID-19	Laki-laki
	Sumenep	9	Dinas Pendidikan	Kepala Bidang Pembinaan SD	Laki-laki
		10	Bappeda	Kepala Bidang Pemerintahan dan Pembangunan Manusia	Laki-laki
		11	Dinas Pendidikan	Sekretaris Dinas Pendidikan	Laki-laki
		12	DPRD Tingkat I	Komisi D	Laki-laki
		13	Radio lokal (RRI Kab. Sumenep)	Reporter	Laki-laki
		14	Dinas Pendidikan	Pengawas Sekolah	Laki-laki
Kalimantan Utara	Tana Tidung	15	Bappeda	Kepala Subbidang Infrastruktur Kewilayahan	Perempuan
		16	BPBD, Satgas COVID-19	Kepala Bidang BPBD; Anggota Satgas COVID-19	Laki-laki
		17	Dinas Pendidikan	Kepala Tenaga Pendidik	Perempuan

Provinsi	Kabupaten	No	Institusi	Posisi/Jabatan	Jenis Kelamin
		18	Kankemenag	Kepala Pendidikan Islam, Pondok Pesantren, dan Madrasah	Laki-laki
		19	DPRD Tingkat I	Komisi 3	Laki-laki
		20	Media cetak lokal (Koran Kaltara)	Wartawan	Perempuan
		21	IGI	Ketua IGI Kab. Tana Tidung	Laki-laki
	Bulungan	22	BPBD, Satgas COVID-19	Kepala Pelaksana BPBD	Laki-laki
		23	Bappeda dan Litbang	Kepala Subbidang Pembangunan Manusia Bappeda dan Litbang	Perempuan
		24	PGRI Kab. Bulungan	Ketua PGRI Kabupaten	Laki-laki
		25	Media cetak lokal (Tribun Kaltara)	Wartawan	Laki-laki
Nusa Tenggara Barat	Bima	26	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	Kepala Bidang Pendidikan Dasar	Laki-laki
		27	Bappeda	epala Bidang Sosial Budaya	Perempuan
		28	Kankemenag	Kepala Seksi Pendidikan Madrasah	Laki-laki
		29	Kankemenag	Kepala Seksi Pondok Pesantren	Laki-laki
		30	PGRI Kab. Bima	Ketua PGRI Kabupaten	Laki-laki
		31	Televisi lokal (Bima TV)	Pemimpin Redaksi	Laki-laki
		32	Dinas Kesehatan	Kepala Bidang Pengendalian dan Pemberantasan Penyakit (P2P)	Laki-laki
		33	DPRD Tingkat I	Wakil Ketua I	Laki-laki
		34	Disdikbudpora	Kepala Seksi Kurikulum Pendidikan dan Penilaian	Laki-laki
	Sumbawa	35	Bappedalitbang	Kepala Bidang Perencanaan Sosial Budaya	Laki-laki
		36	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	Kepala Dinas	Laki-laki
		37	Dewan Pendidikan Kabupaten Sumbawa	Ketua Dewan Pendidikan Kabupaten Sumbawa	Laki-laki

Provinsi	Kabupaten	No	Institusi	Posisi/Jabatan	Jenis Kelamin
		38	DPRD Tingkat I	Anggota DPRD Komisi IV	Laki-laki
		39	Media cetak lokal (Radar Sumbawa)	Pemimpin Redaksi / Penanggung Jawab Koran Radar Sumbawa	Laki-laki
		40	Kankemenag	Kepala Seksi Pendidikan Madrasah	Laki-laki
	Lombok Tengah	41	Media daring lokal (Sasambonews.com)	Wartawan	Laki-laki
		42	Kantor Kemenag	Kepala Seksi Pendidikan Madrasah	Laki-laki
		43	Dinas Pendidikan	Plt. Kepala Dinas Pendidikan Kab. Lombok Tengah	Laki-laki
		44		Kepala Seksi Kurikulum	Laki-laki
		45		Kepala Seksi Perencanaan	Laki-laki
		46	DPRD Tingkat I	Ketua Komisi IV DPRD Lombok Tengah	Laki-laki
		47	Satgas COVID-19	Anggota Sekretariat Bidang Komunikasi Publik	Laki-laki
		48	PGRI Kab. Lombok Tengah	Ketua PGRI Kab. Lombok Tengah	Laki-laki
		49	Bappeda	Kepala Bidang Sosial Budaya Pemerintahan SP2M	Laki-laki
Nusa Tenggara Timur	Sumba Barat	50	PGRI Kab. Sumba Barat	Wakil Ketua PGRI Kab. Sumba Barat	Laki-laki
		51	Bappeda	Kepala Bidang Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM)	Laki-laki
		52	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	Kepala Bidang Sekolah Dasar (SD)	Laki-laki
		53	Media cetak lokal (RADAR NTT)	Jurnalis/wartawan	Laki-laki
		54	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	Kepala Dinas	Laki-laki
		55	DPRD Tingkat I	Wakil Ketua DPRD Sumba Barat	Laki-laki
		56	Dinas Kesehatan	Anggota Satgas COVID-19	Perempuan
		57	BPBD, Satgas COVID-19	Anggota BPBD; Anggota Satgas COVID-19	Perempuan
	Sumba Tengah	58	DPRD Tingkat I	Ketua Komisi C	Laki-laki

Provinsi	Kabupaten	No	Institusi	Posisi/Jabatan	Jenis Kelamin
		59	Satgas COVID-19	Kepala Dinas Kesehatan; Sekretaris Satgas COVID-19	Laki-laki
		60	PGRI Kab. Sumba Tengah	Ketua PGRI Kab. Sumba Tengah	Laki-laki
		61	Media daring lokal (wartantt.com)	Wartawan	Laki-laki
		62	Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga	Kepala Dinas	
		63	Bappeda	Kepala Bidang Sosial Budaya	Laki-laki
	Nagekeo	64	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	Koordinator Pengawas SD	Laki-laki
		65	PGRI Kab. Nagekeo	Seksi Pengembangan Karier dan Profesi	Laki-laki
		66	DPRD Tingkat I	Ketua Komisi C	Laki-laki
		67	Bappeda	Kepala Bidang Pemerintahan, Pembangunan Manusia, Perekonomian dan Infrastruktur (P3I)	Perempuan
		68	Satgas COVID-19, Sekolah Menengah Pertama Negeri	Ketua Satgas COVID-19 sekolah, Plt. Kepala Sekolah	Perempuan
		69	Media daring lokal (aksaranusa.com)	Wartawan	Perempuan

Tabel A2: Profil Umum Informan Studi – Fase II

Provinsi	Kabupaten	No	Institusi	Posisi/Jabatan	Jenis Kelamin
Nusa Tenggara Barat	Bima	1	Dinas Kesehatan	Kepala Bidang Pencegahan Penyakit	Laki-laki
		2	Sekolah Dasar (SD)	Kepala Sekolah	Laki-laki
		3	Sekolah Dasar (SD)	Guru	Perempuan
		4	Pondok Pesantren	Pimpinan Pondok Pesantren	Laki-laki
		5	Pondok Pesantren	Guru	Laki-laki
		6	Disdikbudpora	Sekretaris Dinas	Laki-laki

Provinsi	Kabupaten	No	Institusi	Posisi/Jabatan	Jenis Kelamin
Jawa Timur	Sumenep	7	Madrasah Tsanawiyah	Kepala Madrasah	Laki-laki
		8	Sekolah Dasar (SD)	Kepala Sekolah	Perempuan
		9	Dinas Kesehatan	Kepala Dinas	Laki-laki
		10	Madrasah Tsanawiyah	Guru	Laki-laki
		11	Sekolah Dasar (SD)	Guru	Perempuan
		12	Dinas Pendidikan	Sekretaris Dinas	Laki-laki
Kalimantan Utara	Tana Tidung	13	Sekolah Dasar (SD)	Kepala Sekolah	Perempuan
		14	Sekolah Dasar (SD)	Guru	Perempuan
		15	Puskesmas	Surveilans	Laki-laki
		16	Dinas Pendidikan	Kepala Bidang Pendidikan Dasar	Laki-laki

Tabel A3: Peserta FGD Nasional

Instansi Kementerian	Direktorat/Bidang
Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi	Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan
	Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah (Ditjen PAUD dan Dikdasmen)
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Direktorat Pendidikan dan Agama
Kementerian Agama	Direktorat Pendidikan Kristen
	Direktorat Kurikulum, Sarana dan Prasarana, Kelembagaan, dan Kesiswaan (KSKK)
	Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren
Kementerian Kesehatan	Direktorat Kesehatan Keluarga
Dewan Perwakilan Rakyat RI	Komisi X

LAMPIRAN 2

Konsep Penentu Implementasi Kebijakan

Tiga komponen penting yang diperlukan untuk mencermati proses penyesuaian kebijakan pendidikan nasional pada konteks lokal, yaitu (1) desain kebijakan yang tepat, (2) pelibatan pemangku kepentingan, dan (3) kelembagaan/faktor budaya. Pada masing-masing komponen terdapat konsep-konsep penentu terlaksananya kebijakan pendidikan (Viennet & Pont, 2017).

1. **Desain kebijakan yang tepat**, meliputi:

- a. **Justifikasi atau landasan kebijakan.** Kebijakan dapat dirancang atas dasar kebutuhan tertentu yang ingin dipenuhi sebagai legitimasi atas solusi dari permasalahan yang ingin diatasi atau bahkan sekadar mengukuhkan agenda politik pemerintah. Pada konteks studi ini, tim peneliti melihat beberapa hal, antara lain alasan dikeluarkannya suatu kebijakan, karakteristik isu yang ingin diselesaikan, dan bagaimana para pembuat kebijakan mempertimbangkan isu tersebut. Konsep justifikasi harus dapat menyajikan gagasan yang jelas mengenai hasil yang diharapkan dari implementasi kebijakan.
- b. **Logika kebijakan.** Kebijakan yang logis memiliki tujuan dan target yang jelas, serta teori perubahan tentang bagaimana proses implementasi kebijakan dapat melahirkan perubahan yang diharapkan. Ketiga hal ini dapat membantu untuk memahami tantangan, proses implementasi, dan keluaran implementasi kebijakan pembelajaran selama pandemi.
- c. **Kelayakan kebijakan.** Yakni merujuk pada sejauh mana pengambil kebijakan telah memperhitungkan kemudahan implementasi kebijakan, baik secara praktis maupun politis. Pemahaman pemerintah terhadap latar belakang dan rasionalisasi kebijakan memengaruhi kepraktisan implementasi kebijakan pembelajaran.

2. **Pelibatan pemangku kepentingan/aktor**, meliputi:

- a. **Aktor.** Siapa saja pemangku kepentingan yang terlibat atau berkaitan dengan isu kebijakan pendidikan. Aktor ini dapat berasal dari tingkat nasional, lokal, maupun komunitas masyarakat dan sekolah. Studi ini mengidentifikasi siapa saja aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan pembelajaran selama pandemi.
- b. **Motivasi.** Merujuk pada hal-hal yang mendorong para pemangku kepentingan untuk membuat suatu kebijakan atau melakukan penyesuaian terhadap kebijakan tersebut. Motivasi tersebut dapat berupa alasan profesionalitas pekerjaan atau karena perhatian terhadap isu pembelajaran selama pandemi.
- c. **Kepentingan.** Para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada dasarnya memiliki kepentingan masing-masing yang dapat bersifat individual, kolektif (kelompok), atau keduanya. Kepentingan individu dan kelompok terkadang saling beradu sehingga dapat memengaruhi implementasi kebijakan.
- d. **Kapasitas.** Merujuk pada kapasitas pemangku kepentingan dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu sejauh mana para aktor mampu melaksanakan kebijakan yang ditetapkan. Kapasitas aktor ini berkaitan erat dengan sumber daya yang dimiliki, baik secara individu maupun kolektif organisasi/institusi.

3. **Kelembagaan formal/informal dan konteks**, meliputi:

- a. **Budaya atau norma**, yaitu merupakan kelembagaan informal di dalam masyarakat. Budaya/norma ini dapat memengaruhi implementasi kebijakan, baik sebagai penghambat atau pendukung.
- b. **Guncangan**, merujuk pada peristiwa sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan, seperti bencana alam ataupun kegiatan politik (pemilihan kepala daerah).
- c. **Kebijakan pendukung**, termasuk bagian dari kelembagaan formal yang merujuk pada aturan-aturan lain yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mendukung pelaksanaan kebijakan.

LAMPIRAN 3

Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Bima



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Tana Tidung



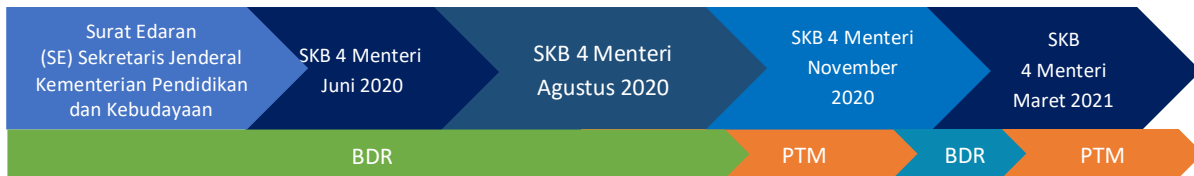
Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Nagekeo



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Sumba Barat



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Lombok Tengah



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Probolinggo



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Sumenep



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Sumba Tengah



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Bulungan



Pelaksanaan Pembelajaran Selama Pandemi pada TA 2020/2021 di Kabupaten Sumbawa



LAMPIRAN 4

Tabel A4: Kesiapan Belajar Satuan Pendidikan di Seluruh Wilayah Indonesia

Variabel/Subvariabel	Tersedia		Tidak Tersedia		Belum Menjawab		Σ Total
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
1. Ketersediaan sarana sanitasi dan kebersihan							
1.1. Toilet atau kamar mandi bersih	281.498	52,52	11.796	2,2	242.695	45,28	535.989
1.2. Sarana cuci tangan dengan air mengalir menggunakan sabun atau penyanitasi tangan (<i>hand sanitizer</i>)	282.408	52,69	10.886	2,03	242.695	45,28	535.989
1.3. Disinfektan	254.815	47,54	38.479	7,18	242.695	45,28	535.989
2. Ketersediaan fasilitas kesehatan							
2.1. Mampu mengakses fasilitas pelayanan kesehatan, seperti puskesmas, klinik, rumah sakit, dan lainnya	247.687	46,21	45.607	8,51	242.695	45,28	535.989
2.2. Menerapkan area wajib masker kain atau masker tembus pandang bagi yang memiliki Peserta Didik Penyandang Disabilitas Rungu (PDPDR)	209.412	39,07	83.882	15,65	242.695	45,28	535.989
2.3. <i>Thermo gun</i> (termometer tembak)	231.143	43,12	62.151	11,6	242.695	45,28	535.989
3. Pemetaan warga satuan pendidikan yang tidak boleh melakukan kegiatan di satuan pendidikan							
3.1. Data warga satuan pendidikan yang memiliki kondisi medis komorbid atau penyakit penyerta yang tidak terkontrol	110.144	20,55	183.150	34,17	242.695	45,28	535.989
3.2. Data warga satuan pendidikan tidak memiliki akses transportasi yang memungkinkan penerapan jaga jarak	131.903	24,61	161.391	30,11	242.695	45,28	535.989
3.3. Data warga satuan pendidikan yang memiliki riwayat perjalanan dari zona kuning, oranye, merah, dan belum menyelesaikan isolasi mandiri selama 14 (empat belas) hari	112.093	20,91	181.201	33,81	242.695	45,28	535.989
3.4. Data warga satuan pendidikan yang memiliki riwayat kontak dengan orang terkonfirmasi positif COVID-19 dan belum menyelesaikan isolasi mandiri selama 14 (empat belas) hari	96.897	18,08	155.501	29,01	283.591	52,91	535.989

Sumber: <https://sekolah.data.kemdikbud.go.id/kesiapanbelajar/dashboard#kb>

LAMPIRAN 5

Tabel A5: Rangkuman Rekomendasi (Aktor, Periode Prioritas, dan Implikasi)

No.	Rekomendasi	Aktor	Prioritas	Risiko/Implikasi
PEMERINTAH PUSAT				
1.	Percepatan pengadaan vaksin dengan prioritas daerah di mana di bawah 50 persen dari guru belum mendapatkan vaksin dosis pertama.	- Kemendikbudristek - Kemenkes - Komite Penanggulangan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional	Jangka pendek	- Mundurannya pelaksanaan PTM. - Meningkatnya resistensi dari orang tua untuk PTM ataupun pembelajaran secara luring.
2.	Pengembangan panduan pembukaan sekolah dengan pendekatan dua jalur (<i>twin-track approach</i>).	Kemendikbudristek	Jangka pendek	- Meningkatnya inklusi terhadap anak-anak kelompok rentan. - Berpotensi meningkatkan kesenjangan antara kelompok anak-anak rentan dengan kelompok anak-anak lainnya.
3.	Pembangunan jaringan internet.	- Kemendikbudristek - TELKOMSEL	Jangka menengah	Menyulitkan pelaksanaan pembelajaran campuran (<i>blended learning</i>).
4.	Perluasan jangkauan program bantuan pendidikan untuk mengembalikan anak putus sekolah karena pandemi.	- Kemendikbudristek - Kemendes PDTT	Jangka menengah	Meningkatnya angka putus sekolah.
PEMERINTAH DAERAH				
1.	Pemetaan Infrastruktur pendukung untuk pembelajaran selama pandemi.	- Dinas Pendidikan - Dinas Komunikasi dan Informatika - Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa	Jangka pendek	Menyulitkan pelaksanaan pembelajaran campuran (<i>blended learning</i>).
2	Pengembalian anak-anak putus sekolah ke sistem pendidikan.	- Dinas Pendidikan - Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa - Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) - Dinas Sosial	Jangka menengah	Meningkatnya angka putus sekolah.
3	Peningkatan kapasitas guru.	- Dinas Pendidikan - Organisasi profesi guru - Organisasi masyarakat	Jangka pendek	Pelaksanaan pembelajaran tidak dapat memulihkan <i>learning loss</i> dan mengakomodasi peningkatan kondisi psikososial siswa.
4	Penguatan peran masyarakat dan aktor pemerintahan.	- Komite Sekolah - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah - Dewan Pendidikan - Organisasi profesi guru - Organisasi masyarakat	Jangka menengah	- Kurangnya akuntabilitas pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembelajaran selama pandemi. - Tidak adanya pengawas untuk mendorong kualitas pelayanan pendidikan.

LAMPIRAN 6

Tabel A6: Bentuk-bentuk Kolaborasi di Daerah Studi

Kabupaten	Mitra	Hasil Kolaborasi
Sumbawa	PLAN International	Sarana & prasarana WASH (<i>Water Access, Sanitation, and Hygiene</i>) berupa toilet inklusif dan sarana cuci tangan.
Sumba Barat	Save the Children	Bantuan teknis untuk pembuatan LKS berdasarkan Kurikulum Darurat.
Probolinggo	INOVASI	Bantuan teknis pelaksanaan PJJ melalui pembelajaran kelas rangkap (<i>multigrade learning</i>). Bantuan sarana pendukung penerapan protokol kesehatan bagi tenaga pendidik berupa masker.
	SNV Netherland	Sarana & prasarana WASH (<i>Water Access, Sanitation, and Hygiene</i>) berupa sarana cuci tangan.
	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	Bantuan teknis berupa pendampingan dan materi belajar untuk ABK.
Bulungan	INOVASI	Pelatihan guru. Bantuan teknis berupa pemetaan anak putus sekolah pada TA 2020/2021.
Lombok Tengah	INOVASI	Bantuan teknis pengembangan Program Anak Cerdas untuk meningkatkan literasi kelas rendah.
	SNV Netherland	Pelatihan petugas kebersihan di sekolah tertentu untuk memantau penerapan protokol kesehatan di sekolah.
Nagekeo	INOVASI	Pelatihan guru untuk peningkatan kapasitas dalam penggunaan Teknologi Informasi. Bantuan teknis dalam membuat penyampaian pembelajaran melalui radio "Suara Nagekeo".

