

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

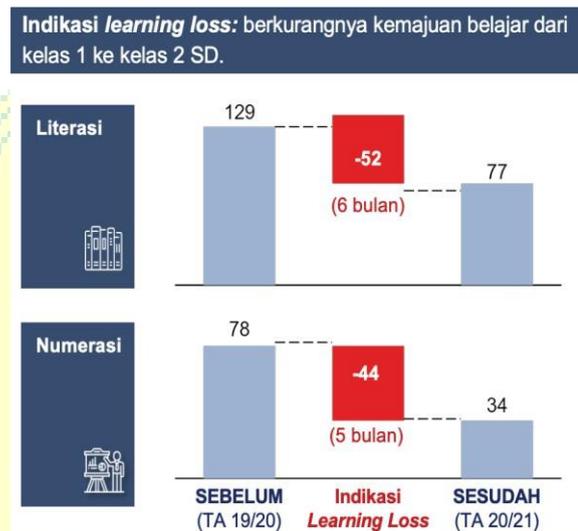
Pada awal tahun 2020 Indonesia mengalami pandemi Covid-19 sehingga terdapat pembatasan secara sosial yang menyebabkan segala aspek kehidupan seperti ekonomi, sosial, budaya, teknologi hingga pendidikan mengalami perubahan pola secara fundamental. Aturan mengenai protokol kesehatan diterapkan untuk mengurangi laju penyebaran virus. *Social distancing* atau jaga jarak ketika berkomunikasi atau melakukan aktivitas lainnya menimbulkan berbagai keterbatasan dalam melakukan kegiatan, termasuk berdampak dalam dunia pendidikan.

Berawal dari Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar yang kemudian diturunkan dalam Surat Edaran Mendikbud, SKB 4 Menteri (Menteri Pendidikan Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, dan Menteri Keuangan), maka dilakukan pilihan pola pembelajaran jarak jauh (dalam jaringan) untuk membatasi mobilisasi guru dan peserta didik. Perubahan pola ini tentu menuntut kemampuan dan keterampilan guru untuk segera mampu beradaptasi dalam pengoperasian maupun kreativitas pengajaran dan pemberian materi.

Bagi setiap murid, perubahan proses pembelajaran menjadi serba *online* dapat membatasi ruang gerak mereka dalam bersosialisasi dengan teman sebaya maupun guru, sehingga bisa menimbulkan kejenuhan dalam belajar bahkan dampak yang lebih buruk lagi adalah rendahnya pemahaman siswa terhadap setiap materi yang diajarkan yang dapat menyebabkan ketertinggalan pembelajaran (*learning loss*). Kebutuhan pemenuhan penyelenggaraan pendidikan diatur dalam berbagai kebijakan pendidikan yang diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan Kebudayaan Riset dan Teknologi untuk mengatasi berbagai persoalan yang timbul akibat keterbatasan yang terjadi.

Salah satu persoalan yang timbul adalah sekitar 3.391 siswa Sekolah Dasar (SD) yang berasal dari tujuh Kabupaten/Kota dari empat Provinsi

mengalami kehilangan pembelajaran (*learning loss*) yang signifikan, terutama pada tingkat literasi dan numerasi. Kehilangan pembelajaran tersebut setara dengan lima bulan belajar untuk numerasi, dan enam bulan belajar untuk literasi. Data tersebut diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan Kemendikbudristek yang dilakukan pada bulan Januari 2020 dan April 2021.



(Sumber: Kemendikbudristek 2021)

**Gambar 1.1. Indikasi Kehilangan Pembelajaran**

Pada dasarnya permasalahan pendidikan di Indonesia sudah ada sejak sebelum pandemi Covid-19. Pada masa pra pandemi, Indonesia menduduki peringkat yang rendah dalam hasil tes PISA tahun 2018. *Programme for International Student Assessment (PISA)* yang diinisiasi oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* merupakan studi untuk mengevaluasi sistem pendidikan yang diikuti oleh lebih dari 70 negara di seluruh dunia. Indonesia ada pada peringkat 72 dari 78 negara yang berpartisipasi untuk bidang matematika. Hasil tersebut kurang lebih sama untuk tes sains dan membaca. Hasil tes PISA Indonesia juga cenderung stagnan, tidak ada lonjakan peningkatan nilai (Kemendikbudristek, 2022).

Kompetensi literasi dan numerasi yang rendah berpotensi pada buruknya keberlangsungan masyarakat, yaitu peserta didik yang minim kemampuan dalam memahami bacaan sederhana dan matematika dasar dapat kesulitan

untuk melanjutkan materi belajar di tingkat pendidikan selanjutnya, daya saing yang rendah dan pemahaman literasi yang rendah juga berpotensi pada ketidakmampuan untuk menganalisa data *hoax* atau berita yang tidak kredibel.

Kondisi di atas semakin diperparah dengan tantangan pandemi. Materi pelajaran pada Kurikulum 13 dirasakan menjadi beban berat bagi guru dan peserta didik untuk dapat dipenuhi. Terjadi ketertinggalan pembelajaran (*learning loss*) pada ketercapaian kompetensi peserta didik selama pandemi. Materi yang padat dan harus diselesaikan dalam jangka waktu 1 tahun ajaran menyebabkan guru harus berpacu pada penyelesaian rencana pembelajaran dibandingkan fokus pada pemahaman siswa. Proses belajar mengajar berpacu dengan target RPP dan kehilangan makna sebagai pembelajaran yang menyenangkan bagi setiap peserta didik.

Kendala pembelajaran yang dialami pada masa pandemi COVID-19, menuntut adanya acuan kurikulum untuk pelaksanaan pembelajaran yang lebih fleksibel namun tetap efisien dan tepat sasaran. Mempertimbangkan kebutuhan tersebut, penyederhanaan kurikulum dan pemanfaatan modul literasi numerasi untuk jenjang sekolah dasar merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah. Program tersebut diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu bahan ajar alternatif yang digunakan oleh peserta didik dan guru pada pembelajaran terutama di masa pandemi COVID-19 (Pusat Asesmen Pendidikan Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2021).

Berdasarkan kondisi tersebut, untuk memenuhi ketercapaian kompetensi peserta didik di setiap satuan pendidikan, dikeluarkan kebijakan pemulihan pembelajaran terkait implementasi kurikulum. Setiap satuan pendidikan diberikan opsi kurikulum untuk digunakan yaitu 1) Kurikulum 13, 2) Kurikulum Darurat dan ke 3) Kurikulum Merdeka. Menurut hasil evaluasi Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan (BSKAP) Kemendikbudristek menunjukkan sekolah-sekolah yang menggunakan Kurikulum Darurat mampu mengurangi angka kehilangan pembelajaran daripada sekolah yang menggunakan Kurikulum 2013 saja, yakni dengan mengalami kemajuan empat sampai lima bulan belajar, sehingga pada akhirnya

Kepala BSKAP Kemendikbudristek, Anindito Utomo, merancang Kurikulum *Prototype* (Kemendikbudristek, 2021). Kurikulum *Prototype* merupakan kurikulum berbasis kompetensi dengan menerapkan pembelajaran berbasis proyek (*Project Based Learning*).

Selain itu, Kemendikbudristek meyakini kurikulum yang sederhana, fleksibel serta menyesuaikan dengan kebutuhan terkini dapat meningkatkan capaian pembelajaran siswa. Oleh karena itu, pada tanggal 11 Februari 2022, Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi meluncurkan kebijakan Merdeka Belajar Episode Kelima Belas: Kurikulum Merdeka dan Platform Merdeka Mengajar secara daring, sebagai pilihan dalam rangka pemulihan pembelajaran (Kemendikbudristek, 2022). Kurikulum Merdeka tidak hanya berfokus pada kompetensi siswa, namun juga pada pendidikan karakter, sehingga struktur Kurikulum Merdeka terdiri dari dua komponen yakni pembelajaran intrakurikuler yang dasarnya adalah mata pelajaran serta pembelajaran proyek melalui pendidikan karakter yang dinamakan Proyek Penguatan Profil Pelajar Pancasila (P5). Kurikulum Merdeka dapat digambarkan sebagai kurikulum yang pembelajarannya berpusat pada peserta didik melalui penguatan literasi dan numerasi. Kurikulum Merdeka juga memberi kebebasan pada satuan pendidikan, khususnya kepada guru dan peserta didik dalam mengendalikan pembelajaran sesuai dengan karakteristik peserta didik, visi dan misi satuan pendidikan serta budaya dan kearifan lokal daerah masing-masing.

Namun, dalam pelaksanaan Kebijakan Kurikulum Merdeka yang dilakukan oleh satuan pendidikan juga menyisakan banyak persoalan, antara lain; tujuan Kurikulum Merdeka belum sepenuhnya tercapai karena lemahnya daya serap pendidik dan sekolah dalam mengimplementasikan seluruh muatan kurikulum, terutama tujuan Kurikulum Merdeka dalam mengurangi kehilangan pembelajaran selama pandemi Covid-19 (Pratikno dkk, 2022), kesiapan guru dalam menggunakan perangkat pembelajaran yang menunjang proses pendidikan belum maksimal berkisar angka 54% (kategori sedang); meliputi; persiapan dalam merancang pembelajaran sesuai Kurikulum Merdeka (45%), kemampuan melakukan evaluasi pembelajaran (45%), kemampuan

menyiapkan media berbasis ICT (36%), dan keikutsertaan dalam program guru penggerak (42%). Adapun kendala lain yang dihadapi oleh guru ialah penyesuaian dan pemahaman dalam hal perangkat pembelajaran (modul dan rancangan projek), adanya keterbatasan media pembelajaran serta kurangnya pelatihan mengenai Kurikulum Merdeka (Ibrahim, dkk, 2022).

Tantangan lain yang tidak kalah penting adalah mengubah pola pikir guru sebagai pusat proses pembelajaran menjadi siswa sebagai pusat pembelajaran. Siswa sebagai pusat pembelajaran sebenarnya bukanlah hal baru dalam tiap kurikulum, namun pada implementasi Kurikulum Merdeka, siswa dituntut lebih aktif melalui proses *project-based learning* (Rizki dan Fakhrunisa, 2022). Kemudian terkait rencana pembelajaran (RPP), penggunaan RPP Merdeka tidak mempengaruhi aktivitas belajar, hal ini menunjukkan aktivitas belajar bernilai sama, sekalipun ada banyak ragam jenis RPP. Aktivitas belajar justru sangat dipengaruhi oleh kemampuan guru mengatur kelas dan menggunakan media belajar, cara guru mengajar akan mempengaruhi interaksi yang terjadi dalam kelas (Munandar, dkk 2021).

Uraian di atas diperkuat dengan hasil observasi *grand tour* yang dilakukan peneliti pada bulan Mei 2023 di dua Sekolah Dasar (SD) yaitu SD Negeri di Kecamatan Menteng (SDN Menteng 02 Dan SDN Menteng 03), ditemukan keunggulan dan kelemahan dalam pengimplentasian Kurikulum Merdeka. Keunggulan tersebut antara lain; guru dan siswa diberi kebebasan dalam melaksanakan pembelajaran, guru lebih mandiri dan kreatif dalam mengembangkan potensinya, hadirnya kegiatan P5 dapat mengembangkan karakter siswa melalui projek-projek yang dilakukan di sekolah. Akan tetapi, selain keunggulan terdapat juga kekurangan dalam mengimplementasikan Kurikulum Merdeka yaitu; kurangnya sosialisasi terkait Kurikulum Merdeka, tumpang tindih aturan transisi siswa dari Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) ke SD dengan buku bacaan pada Kurikulum Merdeka. Dalam mewujudkan transisi siswa PAUD ke SD yang menyenangkan, pemerintah telah melarang tes baca tulis hitung yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Permendikbudristek Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penerimaan Peserta Didik

Baru (Kemendikbudristek, 2022). Namun demikian, buku ajar kelas I yang digunakan dalam Kurikulum Merdeka ini memiliki banyak bacaan yang bahkan bagi siswa yang sudah bisa membaca pun belum tentu dapat memahami ataupun mengerti makna bacaannya, sehingga kurangnya kesinambungan antara aturan yang ada dengan kenyataan di lapangan.

Maka, secara garis besar, kebijakan Kurikulum Merdeka masih terkendala dalam komunikasi, sumber daya, disposisi juga struktur birokrasi. Masalah komunikasi, ditunjukkan dengan kurangnya sosialisasi. Masalah sumber daya, ditunjukkan dengan kurangnya pemahaman terhadap perangkat pembelajaran. Masalah disposisi, ditunjukkan dengan kurangnya kesiapan satuan pendidikan dalam mengimplementasi Kurikulum Merdeka, serta struktur birokrasi. Terkait *Standard Operating Procedure* (SOP), panduan atau naskah akademik Kurikulum Merdeka yang sekiranya dapat dijadikan pedoman bagi satuan pendidikan agar tidak tumpang tindih dengan kebijakan lain.

Hasil kajian di atas juga dibuktikan dengan hasil wawancara awal yang dilakukan oleh peneliti dengan Plt. Kepala Pusat Kurikulum dan Pembelajaran, Drs. Zulfikri Anas M. Ed, juga Koordinator Kelompok Substansi Pengembang Kurikulum Dr. Yogi Anggraena, M. Pd.; menerangkan status Kurikulum Merdeka saat ini adalah terdapat pada kurikulum operasional satuan pendidikan dan sedang diupayakan untuk menjadi kurikulum nasional pada tahun 2024 mendatang. Oleh karena itu, Pusat Kurikulum dan Pembelajaran Kemendikbudristek masih terus memperbaiki naskah akademik Kurikulum Merdeka dan terus melakukan berbagai evaluasi guna memperbaiki kualitas kurikulum tersebut. Pada saat ini Kurikulum Merdeka masih pada tahap perbaikan naskah akademik, maka pedoman akademik Kurikulum Merdeka mengacu pada Permendikbudristek No. 262/M/2022 mengenai perubahan atas keputusan Kemendikbudristek No. 56/M/2022 tentang pedoman penerapan kurikulum dalam rangka pemulihan pembelajaran. Adapun Permendikbudristek No. 262/M/2022 mengenai perubahan atas keputusan Kemendikbudristek No. 56/M/2022 tentang pedoman penerapan kurikulum dalam rangka pemulihan pembelajaran memuat 7 pokok penting antara lain;

*struktur Kurikulum Merdeka, capaian pembelajaran, pembelajaran dan asesmen, P5, kurikulum satuan pendidikan, mekanisme implementasi Kurikulum Merdeka, serta evaluasi pada satuan pendidikan pelaksana Kurikulum Merdeka.*

Dari seluruh kajian yang telah dipaparkan, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang tidak dijalankan dengan optimal dapat memunculkan kesenjangan implementasi (*impelentation gap*), yang dapat diartikan sebagai adanya perbedaan antara kebijakan yang tertulis dengan prakteknya di lapangan, sehingga diperlukan sebuah tindakan evaluasi yang dilakukan untuk melihat ketercapaian kebijakan yang dilaksanakan. Evaluasi tidak selalu dilakukan pada tahap akhir proses kebijakan, menurut Riayadi (dalam Sugito & Triyono, 2019) evaluasi dapat dilakukan pada saat kebijakan atau program tengah berjalan, tujuannya ialah agar kesalahan dapat ditemukan sedini mungkin dan mengurangi risiko kesalahan yang lebih besar. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka pada tingkat satuan pendidikan dengan judul penelitian Evaluasi Implementasi Kebijakan Kurikulum Merdeka di SDN Menteng 02 Pagi.

## **B. Fokus dan Sub Fokus Penelitian**

Merujuk pada latar belakang masalah, maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah Evaluasi Implementasi Kebijakan Kurikulum Merdeka pada SDN Menteng 02 Pagi. Sedangkan yang menjadi sub fokus dalam penelitian ini menggunakan model evaluasi implementasi kebijakan George C. Edwards III, bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel:

1. Komunikasi pihak pembuat kebijakan terkait implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka ditransmisikan secara jelas dan konsisten kepada satuan pendidikan.
2. Sumber daya yang dimiliki satuan pendidikan untuk mengimplementasi kebijakan Kurikulum Merdeka.
3. Disposisi penerimaan atau sikap satuan pendidikan dalam mengimplementasi kebijakan Kurikulum Merdeka.

4. Struktur birokrasi, *Standar Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi kebijakan Kurikulum Merdeka.

### C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan pemaparan latar belakang serta fokus dan sub fokus penelitian, maka dapat dirumuskan masalah penelitian yakni sebagai berikut:

1. Bagaimanakah komunikasi yang dilakukan oleh pihak pembuat kebijakan dalam mentransmisikan implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka secara jelas dan konsisten kepada SDN Menteng 02 Pagi?
2. Bagaimanakah sumber daya yang terlibat dalam mengimplementasikan kebijakan Kurikulum Merdeka di SDN Menteng 02 Pagi ?
3. Bagaimanakah penerimaan atau sikap SDN Menteng 02 Pagi dalam mengimplementasikan kebijakan Kurikulum Merdeka yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan?
4. Bagaimanakah *Standar Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi (pembagian tanggung jawab) kebijakan Kurikulum Merdeka yang diterapkan oleh SDN Menteng 02 Pagi?

### D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pemaparan latar belakang, fokus dan sub fokus penelitian di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang manajemen pendidikan, khususnya dalam implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka sehingga dapat dijadikan referensi bagi penelitian lain.

Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan kegunaan bagi pihak-pihak terkait, meliputi:

1. Dinas Pendidikan: sebagai bahan kajian analisis dalam mengevaluasi kebijakan Kurikulum Merdeka yang dilakukan oleh Satuan Pendidikan.
2. Satuan Pendidikan: sebagai sumber referensi kredibel dalam pengimplementasian Kurikulum Merdeka.

3. Masyarakat: sebagai bahan informasi mengenai implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka.
4. Peneliti: sebagai penelitian pendahuluan mengenai kebijakan Kurikulum Merdeka.



*Mencerdaskan dan  
Memartabatkan Bangsa*