

KEBIJAKAN PEMBELAJARAN BERMUATAN KETERAMPILAN BERPIKIR TINGKAT TINGGI DALAM K-2013: PERSPEKTIF POLITIK EKONOMI

HIGHER ORDER THINKING SKILLS LEARNING POLICY IN K-2013: ECONOMIC AND POLITICAL PERSPECTIVES

Fransisca Nur'aini Krisna, Ety Sisdiana, Ety Sofyatiningrum, Erni Hariyanti
Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Penelitian dan
Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
E-mail: run_taz@yahoo.com

Naskah diterima tanggal: 06-03-2020, disetujui tanggal: 01-06-2020

Abstract: *This research aims to elaborate on how politics and economy affecting the policy of Higher Order Thinking Skills (HOTS) Learning as well as to provide recommendations to support this policy in Bandung and Yogyakarta districts. This study uses a qualitative approach with in-depth interviews, focus-group discussion, classroom observations, and desk study as data collection techniques. Bandung and Yogyakarta were selected as cases because they already implemented the 2013 Curriculum (version 2016). This study uses the sector analysis for politics and economy developed by the European Commission. The results of this study show that both districts have not yet implemented certain policies in regard to HOTS learning, however, Yogyakarta has trained several teachers in constructing HOTS assessment. Nevertheless, both districts already made financial planning for the training of teachers in HOTS learning in 2018.*

Keywords: *Higher order thinking skills, Curriculum 2013, political economy analysis, sector analysis*

Abstrak: *Kajian ini bertujuan untuk mengelaborasi pengaruh politik dan ekonomi terhadap kebijakan pembelajaran bermuatan HOTS di Kota Bandung dan Yogyakarta. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terpusat, observasi kelas, dan studi dokumen. Kota Bandung dan Yogyakarta dipilih karena kedua kota tersebut telah melaksanakan Kurikulum 2013 revisi 2016. Analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah analisis politik ekonomi, tingkat sektor yang dikembangkan oleh European Commission. Hasil analisis menunjukkan bahwa kota Bandung dan Yogyakarta belum memiliki kebijakan khusus terkait pembelajaran bermuatan HOTS dalam implementasi Kurikulum 2013. Namun, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta telah menyelenggarakan pelatihan penyusunan soal HOTS sedangkan Dinas Pendidikan Kota Bandung belum melaksanakan. Meskipun demikian, kedua kota telah merencanakan anggaran untuk pelatihan guru melakukan pembelajaran HOTS di tahun 2018.*

Kata kunci: *Pembelajaran bermuatan HOTS, kurikulum 2013, analisis politik ekonomi, analisis tingkat sektor*

PENDAHULUAN

Kemajuan pendidikan sangat ditentukan oleh dukungan dari berbagai pihak. Dukungan dari pemerintah daerah diasumsikan merupakan kunci untuk suksesnya pendidikan di daerah

tersebut. Selama ini pergantian kurikulum di Indonesia selalu bergerak dari Pemerintah ke pemerintah daerah (pemda). Meskipun demikian, terdapat beberapa sekolah rujukan yang dibangun langsung, tetap tidak menafikan peran pemda

dalam menyukseskan penyelenggaraan pendidikan berlandaskan kurikulum terbaru dari pusat. Kurikulum 2013 (K-2013) revisi 2016 menekankan empat aspek penting yaitu pembelajaran bermuatan keterampilan berpikir tingkat tinggi (*higher order thinking skills/HOTS*), pembelajaran abad 21 (berpikir kritis, kreatif, komunikatif, dan kolaboratif), penguatan pendidikan karakter (PPK), dan literasi. Keempat poin tersebut dianggap mampu menjawab tantangan abad 21. Dengan pembelajaran *HOTS*, pembelajaran abad 21, PPK, dan literasi, peserta didik diharapkan akan siap bersaing dengan dunia internasional.

Meskipun demikian, dua tahun sejak direvisinya K-2013 yang memuat unsur *HOTS*, implementasi di sekolah masih sangat minim dan sebagian besar siswa juga ditengarai masih berpikir level rendah (Republika, 2018). Salah satu penelitian yang dilakukan oleh Budiarta, Harahap, Faisal, & Mailani (2018) menunjukkan bahwa pelaksanaan pembelajaran dan penilaian bermuatan *HOTS* untuk tingkat SD di Kota Medan masih perlu upaya perbaikan karena belum memuaskan.

Pembelajaran bermuatan *HOTS* menekankan kemampuan analisis, sintesa, dan mencipta (tidak hanya sekedar menghafalkan saja). Menurut Anderson dan Krathwol (2001) dalam Wilson (2016), kemampuan berpikir seseorang dapat dibedakan menjadi 6 tingkatan, yakni: mengingat, memahami, mengaplikasikan, menganalisis, mengevaluasi, dan menciptakan. Dalam taksonomi tersebut, kemampuan berpikir dibedakan menjadi dua, yakni kemampuan berpikir level rendah (*lower order thinking skills/LOTS*) dan kemampuan berpikir tingkat tinggi (*higher order thinking skills/HOTS*). Tiga tingkatan taksonomi Bloom dalam ranah kognitif yang termasuk kategori *HOTS* adalah menganalisis, mengevaluasi, dan mencipta (Wilson, 2016). Pembelajaran *HOTS* menuntut guru untuk terus berinovasi dalam pembelajaran

sehingga dapat melatih keterampilan berpikir tingkat tinggi siswa.

Sejak ditetapkan otonomi daerah pada tahun 2004, pemda memiliki wewenang penuh dalam hal mengelola daerahnya, termasuk sektor pendidikan. Keberhasilan penerapan K-2013 juga bergantung pada kesiapan dan dukungan pemda. Banyak kebijakan pemerintah yang dapat berhasil berkat dukungan penuh dari pemda dan sebaliknya beberapa kebijakan pusat juga ada yang tidak berjalan karena tidak/bukan menjadi prioritas daerah.

Menurut Cibulka (2001) dalam Mitchell (2003), kebijakan pendidikan publik saat ini didominasi oleh "politik produktivitas pendidikan," di mana tuntutan terhadap sekolah semakin tinggi untuk dapat menghasilkan siswa yang dapat memberikan performa terbaik dalam setiap tes. Pendidikan dinilai karena fungsinya untuk produksi barang yang tahan lama, sebagai layanan langsung, investasi pembangunan manusia, dan sebagai sarana untuk memproduksi dan mereproduksi warisan budaya kewarganegaraan (Mitchell, 2003). Pendidikan dikatakan dikelilingi oleh proses politik yang kompleks dengan melibatkan para pemangku kepentingan dengan beragam kepentingan mereka (Exley, 2012; Fabella, 2017; Prete & Zoli, 2019). Politik dapat menggerakkan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam sektor pendidikan dan ekonomi menjadi salah satu pendukung perubahan kebijakan dalam pendidikan (Kedzierski, 2016).

Di dalam laporan Bank Dunia (2018), dinyatakan bahwa sistem pendidikan sangat rentan terhadap intervensi politik karena sifatnya yang tidak transparan. Selain itu, guru merupakan bagian terbesar dari pegawai pemerintahan yang menjadi ujung tombak keberhasilan pendidikan secara makro. Ketidaktransparan tersebut disertai dengan ketidakjelasan bagaimana kebijakan pendidikan dapat memengaruhi pembelajaran, menja-

dikannya sebagai ajang kontestasi para pemangku kepentingan dalam setiap reformasi (Bank Dunia, 2018). Hal lain yang menyebabkan sektor pendidikan menjadi rentan terhadap muatan politik adalah adanya sikap pilih kasih/*favoritism* dari para pemangku kepentingan terhadap pelaku pendidikan (Boak, 2011). Bahkan, Pheralli dan Sahar (2018) secara lugas menyebutkan bahwa sektor pendidikan digunakan atau dimanipulasi untuk komoditas politik.

Berdasarkan uraian di atas bahwa, kebijakan dalam dunia pendidikan tidak terlepas dari pengaruh politik dan ekonomi. Kepentingan para pihak terkait mendominasi pengambilan keputusan yang berpengaruh pada sektor pendidikan.

Kajian ini bertujuan untuk mengeksplorasi sejauhmana politik dan ekonomi memengaruhi kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS* untuk jenjang SD di kota Bandung dan Yogyakarta serta upaya yang dapat dilakukan untuk menyukseskan kebijakan tersebut. Meskipun ruang lingkup kajian ini hanya untuk jenjang SD, pengaruh politik ekonomi tetap dapat dianalisis karena pemangku kepentingan yang berpengaruh dalam kebijakan pendidikan jenjang SD juga memengaruhi jenjang SMP. Hal ini dikarenakan kebijakan pendidikan jenjang SD di daerah berada dalam kewenangan Kepala Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten/ Kota yang mencakup jenjang SD dan SMP. Kebijakan pendidikan di jenjang SD juga akan berpengaruh pada kebijakan di jenjang SMP.

Analisis politik ekonomi berkaitan dengan interaksi proses politik dan ekonomi di dalam masyarakat mencakup distribusi kekuasaan dan kekayaan antarkelompok yang berbeda, proses yang membentuk, mengubah, ataupun melanggengkan hubungan interaksi tersebut seiring dengan waktu (Serrat, 2017). Analisis ini dapat mendukung strategi pembangunan yang lebih layak secara politik dan lebih efektif dengan menetapkan ekspektasi yang realistis

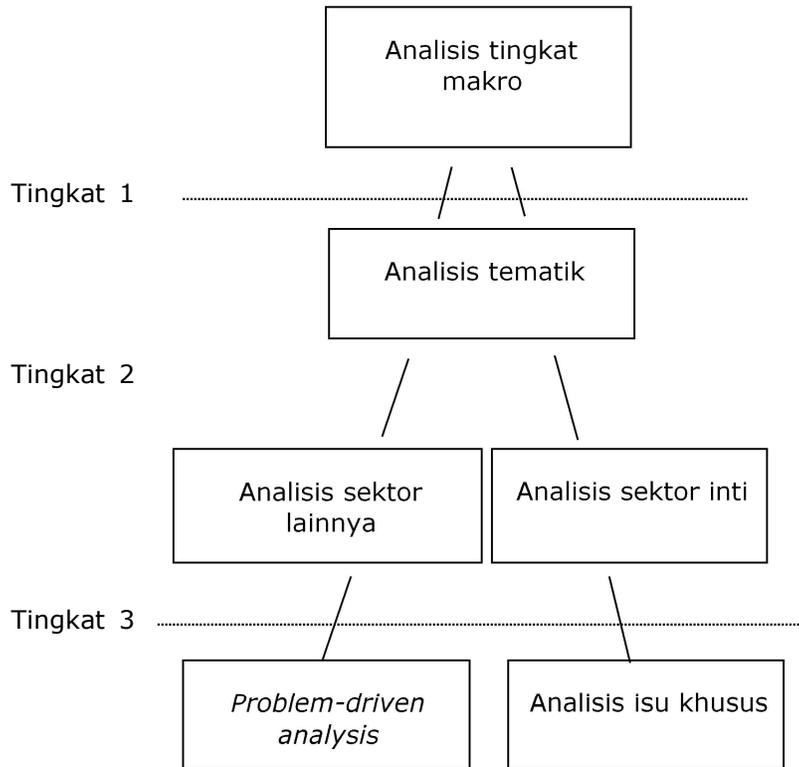
tentang apa yang dapat dicapai, dalam skala waktu apa, dan risiko yang ada (McLoughlin, 2014).

Analisis politik ekonomi membantu dalam memahami bagaimana kebijakan daerah dilaksanakan. Analisis politik ekonomi menganalisis proses intervensi kebijakan dengan menggunakan sudut pandang politik dan ekonomi yang mencakup: 1) insentif; 2) hubungan antarpemangku kepentingan; serta 3) distribusi dan kontestasi kekuasaan antara kelompok maupun individu yang berbeda (Tandberg & Ness, 2011; McLoughlin, 2014). Analisis politik ekonomi menekankan pada pendekatan bertahap dalam mendukung dan mempercepat kinerja pemerintahan.

Analisis ekonomi politik menggabungkan beberapa metode dalam ilmu ekonomi, sosiologi, dan ilmu politik untuk memahami bagaimana kebijakan diimplementasikan serta hubungan antara proses ekonomi, kebijakan politik, dan institusi sosial (Serrat, 2017).

Beberapa model analisis kebijakan ekonomi dan politik disesuaikan dengan tingkatan lingkup kebijakan dan pemangku kepentingan yang terlibat (lihat Gambar 1). Model tersebut yaitu analisis makro, analisis tingkat sektor, dan kerangka analisis isu khusus atau kerangka *problem-driven tools* (McLoughlin, 2014). Model analisis ekonomi politik tingkat sektor akan digunakan dalam kajian ini untuk melihat sejauhmana politik ekonomi berpengaruh terhadap kebijakan pembelajaran *HOTs* di dua daerah.

Kerangka analisis sektor mencakup: 1) analisis konteks; 2) analisis pemangku kepentingan (aktor); dan 3) proses pengambilan keputusan (Boak, 2011). Analisa konteks bertujuan untuk melihat bagaimana kerangka pemerintahan mengatur tahapan terhadap sektor tertentu dalam pemerintahan dan hal-hal apa saja yang memengaruhi serta bagaimana sektor pemerintahan dapat dikembangkan. Analisis pemangku kepentingan



Gambar 1 Tingkatan Analisis Politik Ekonomi (Sumber: Poole, 2011)

bertujuan untuk melihat siapa saja yang berperan penting dalam sektor kebijakan serta memetakan kekuatan, kepentingan maupun insentif setiap pemangku kepentingan tersebut dalam mempertahankan status quo ataupun melakukan perubahan. Proses pengambilan keputusan melihat karakteristik hubungan antar pemangku kepentingan, adanya relasi informal yang dominan, bagaimana keputusan serta alokasi sumber daya ditetapkan dalam mendukung kebijakan di sektor tersebut.

Analisis politik ekonomi digunakan untuk membantu memahami sejauhmana dukungan politik dan ekonomi terhadap kebijakan pembelajaran *HOTS* di kedua kota (Bandung dan Yogyakarta). Dalam melakukan analisis politik ekonomi tingkat sektor ini, beberapa informasi yang diperlukan antara lain:

1. Adakah kerangka aturan sebagai dasar pelaksanaan pembelajaran bermuatan *HOTS*?
2. Adakah kebijakan yang telah ditetapkan

kedua pemerintah daerah dalam mendukung pembelajaran bermuatan *HOTS* di daerahnya masing-masing?

3. Bagaimana analisis terhadap para pemangku kepentingan?
4. Bagaimana proses pengambilan keputusan yang memengaruhi kebijakan tersebut?
5. Sejauhmana implementasi kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS* dapat terlaksana?

METODE

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode pengumpulan data yaitu studi dokumen, wawancara, observasi dan diskusi kelompok terpumpun (*focus group discussion/FGD*). Kajian dilakukan selama periode bulan September 2017. Lokus dalam kajian ini adalah Kota Bandung dan Kota Yogyakarta dengan alasan bahwa kedua kota tersebut telah melaksanakan Kurikulum 2013 versi 2016 dan telah memberikan pelatihan kepada guru terkait

Kurikulum 2013 revisi 2016. Sekolah sasaran yang didatangi merupakan sekolah yang telah menerima pelatihan kurikulum 2013 revisi 2016 (jenjang sekolah dasar). Sumber informasi diperoleh dari pimpinan dinas pendidikan kedua kota, instruktur kurikulum di tiap kota, pengawas, kepala sekolah dan guru dari beberapa sekolah terpilih. Analisis data dilakukan secara kuantitatif dan disajikan secara deskriptif.

Kerangka analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah kerangka analisis politik ekonomi untuk tingkat sektor sesuai dengan yang dikembangkan oleh Komisi Eropa (*Support to Sector Programme*) dalam Boak, 2011. Alasan penggunaan model analisis tingkat sektor adalah untuk memberikan masukan kepada pemangku kepentingan sehingga mampu meningkatkan kinerja mereka dalam mendukung program kebijakan pembelajaran *HOTS* di kedua daerah tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis politik ekonomi yang disajikan adalah berdasarkan sudut pandang analisis tingkat sektor untuk melihat pengaruh politik dan ekonomi dalam kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS*.

Kerangka peraturan dan aspek hukum

Di dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) Bab I Pasal 1 (ayat 1) disebutkan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar siswa secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Selanjutnya, di dalam Pasal 3 disebutkan bahwa, Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan

kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi siswa agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa mendidik siswa menjadi manusia yang kreatif merupakan amanat UU Sisdiknas. Kreatif merupakan salah satu ciri kemampuan berpikir tingkat tinggi. Bila merujuk pada taksonomi Bloom (yang direvisi) maka berpikir kritis dan kreatif berada pada level keenam dalam taksonomi. Berpikir kreatif melibatkan kemampuan untuk mencipta, ketrampilan dalam menganalisis, dan modifikasi. Siswa yang cakap dan kreatif dapat dihasilkan melalui aktivitas pembelajaran, salah satunya pembelajaran bermuatan *HOTS*. Dengan demikian, pembelajaran bermuatan *HOTS* secara implisit menjadi amanat pendidikan nasional.

Dalam Kurikulum 2013 (K-2013) revisi 2016, terdapat empat poin yang ditekankan, yakni ketrampilan abad 21 (4C: berpikir kritis, kreatif, komunikatif, dan berkolaborasi), penguatan pendidikan karakter (PPK), literasi, dan pembelajaran bermuatan *HOTS*. Kebijakan merevisi K-2013 dengan memasukkan keempat komponen tersebut bertujuan untuk membekali peserta didik dengan kemampuan dan kompetensi yang mumpuni untuk dapat bersaing secara global. Hal ini dikarenakan keempat komponen tersebut akan mampu menyiapkan peserta didik dengan kompetensi masa depan dan kualitas karakter yang mereka butuhkan, sesuai dengan tuntutan abad 21.

Keterampilan abad 21 yang mencakup kemampuan untuk berpikir kritis, kreatif, komunikatif, dan kolaboratif merupakan kompetensi penting yang harus dimiliki siswa untuk dapat bersaing dalam era perdagangan bebas. Pembelajaran bermuatan *HOTS* melatih siswa untuk dapat berpikir kritis dan kreatif

(menunjang ketercapaian kompetensi abad 21). Penekanan Pendidikan karakter diharapkan menghasilkan siswa yang nasionalis dan religius dengan integritas tinggi, ber-tanggung jawab dan mandiri. Penekanan kemampuan literasi dasar mencakup literasi baca tulis, literasi finansial, literasi sains, numerasi, dan literasi budaya

Kebijakan Pemda Kota Bandung dan Kota Yogyakarta

Berdasarkan hasil wawancara mendalam maupun hasil diskusi dengan pihak-pihak terkait, diketahui bahwa dinas pendidikan kedua kota telah melaksanakan pelatihan K-2013. Pelatihan bersifat umum untuk materi K-2013 dengan penekanan pada empat poin yakni literasi, PPK, ketrampilan abad 21 (4C), dan pembelajaran bermuatan *HOTS*. Pembahasan tentang pembelajaran bermuatan *HOTS* hanya disampaikan secara sekilas di kedua kota. Wawancara dengan pimpinan Disdik Kota Yogyakarta mengungkapkan bahwa Disdik Kota Yogyakarta telah melatih tentang penyusunan soal bermuatan *HOTS* kepada guru-guru kelas 6 SD.

Kepala Seksi (Kasie) Kurikulum SD Disdik Kota Bandung menyampaikan bahwa pada tahun 2017 Disdik Kota Bandung telah membuat kebijakan yang berbeda dengan kebijakan tahun sebelumnya terkait dengan pelatihan K-2013. Kebijakan dimaksud yakni mendahulukan melatih K-2013 kepada pengawas sebelum kepala sekolah dan guru. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa sebelumnya pelatihan K-2013 lebih menasar pada guru-guru daripada pengawas. Pelatihan yang mendahulukan pengawas bertujuan agar pengawas memiliki pengetahuan tentang K-2013 lebih dulu dibanding guru dan kepala sekolah sehingga pengawas dapat melakukan supervisi dengan tepat sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Kebijakan lain di Kota Bandung adalah Program Sakoja atau Sakolah Juara. Dengan

program ini diharapkan sekolah-sekolah di Kota Bandung dapat menjadi unggul dibandingkan di kota lainnya. Hal ini merupakan janji politik tidak tertulis dari kepala daerah yang diturunkan kepada jajaran dibawahnya.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa belum ada kebijakan khusus terkait pembelajaran bermuatan *HOTS* di kedua kota. Kota Yogyakarta memang telah mengadakan pelatihan penyusunan soal-soal *HOTS*, akan tetapi masih terbatas kepada guru kelas 6 SD. Selain itu, berdasarkan keterangan dari pimpinan dinas, sampai saat ini dinas belum mengevaluasi keberhasilan pelatihan tersebut.

Analisis Pemangku Kepentingan

Bagian ini menguraikan tentang beragam pemangku kepentingan yang berperan di dalam pembelajaran bermuatan *HOTS*, peran dan tanggung jawab, pengetahuan para pemangku kepentingan tentang pembelajaran bermuatan *HOTS*, serta kepentingan mereka dalam kebijakan tersebut. Analisis politik dan ekonomi digunakan untuk menganalisis karakter kompleks dari proses pengambilan keputusan di mana kekuasaan dan penguasa memengaruhi pilihan ekonomi dalam kebijakan (Serrat 2017). Pemangku kepentingan yang berperan dalam kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS* mencakup pimpinan disdik kota, instruktur kota, kepala sekolah, pengawas, dan guru. Berikut adalah penjabaran dari analisis para pemangku kepentingan yang terlibat dalam kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS*.

Dinas Pendidikan Kota Bandung dan Yogyakarta

Disdik kota meliputi pimpinan dinas yang menangani kurikulum, mencakup Kepala Bidang Pendidikan Dasar dan Kepala Seksi Kurikulum. Di disdik kota, unsur pimpinan yang ber-kepentingan dengan kurikulum adalah Kepala Bidang Pendidikan Dasar (Kabid Dikdas) yang membawahi Kepala Seksi Kurikulum (Kasikur).

Kabid Dikdas memiliki tugas dan wewenang melakukan pembinaan kepada sekolah-sekolah yang ada di wilayahnya serta memfasilitasi pelatihan kurikulum bagi guru dan pengawas. Kasikur bertanggung jawab dalam keterlaksanaan kurikulum.

Pimpinan Disdik Kota Bandung yang ditemui adalah Kasikur SD. Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa Kasikur SD telah mengenal istilah *HOTS* ketika menjadi kepala sekolah yang mengelola anak-anak cerdas istimewa dan bakat istimewa (CIBI). Ketika itu (tahun 2015), pernah diundang oleh Disdik Provinsi Jawa Barat mengikuti *workshop* tentang layanan pendidikan bagi anak-anak CIBI. Kasikur menyadari bahwa guru harus bisa melayani anak dan mengetahui cara merangsang anak-anak cerdas tersebut melalui pembelajaran *HOTS*. Hal tersebut karena hasil akhir dari pembelajaran *HOTS* adalah anak-anak yang berani berbicara, bertindak dan bertanggung jawab.

Disdik Kota Bandung dalam hal ini berkepentingan mempertahankan dan/atau meningkatkan nilai USBN SD dan UN SMP yang merupakan janji politik yang dibuat oleh kepala daerah. Meskipun demikian, menurut Kasikur Kurikulum, sampai saat ini disdik belum pernah mengadakan pelatihan yang secara khusus bertema tentang pembelajaran ataupun penyusunan soal-soal bermuatan *HOTS*. Salah satu alasannya adalah belum dianggarkan dalam perencanaan pada tahun sebelumnya. Akan tetapi, Kasikur menyatakan bahwa dinas telah membuat rencana anggaran untuk pelaksanaan bimbingan teknis kepada seluruh guru SD terkait materi *HOTS* dan STEM di tahun 2018.

Berbeda dengan pimpinan disdik Kota Bandung, sejak K-2013 direvisi pada tahun 2016 dan memuat pembelajaran *HOTS*, Kabid Dikdas Disdik Kota Yogyakarta sudah menyampaikan kepada seksi kurikulum tentang pentingnya muatan *HOTS* di dalam kurikulum tersebut. Kabid Dikdas menginginkan bahwa disdik dapat menyosialisasikan muatan *HOTS* di dalam K-

2013. Menurut kepala bidang, Siswa SD dan SMP perlu diberikan pembelajaran bermuatan *HOTS*. Hal ini dikarenakan ujian sekarang sudah mengarah pada *HOTS*. Pendapat kepala bidang adalah bila siswa memahami dan bisa memiliki *HOTS* maka diharapkan dapat mencapai perolehan nilai USBN dan UN terbaik.

Salah satu yang melatarbelakangi dinas pendidikan melakukan pelatihan tentang pembelajaran dan pemecahan soal bermuatan *HOTS* kepada guru kelas 6 SD adalah kekecewaan pimpinan dinas dengan perolehan nilai ujian yang tidak maksimal dan dianggap tidak sepadan dengan biaya dan usaha yang sudah dikeluarkan oleh disdik. Pimpinan disdik dalam hal ini menengarai bahwa guru-guru banyak yang belum memiliki pengetahuan tentang *HOTS* karena masih belum seragamnya pengertian *HOTS* oleh guru-guru sehingga pembelajaran di SD dan SMP masih belum bermuatan *HOTS*.

Berkaitan dengan hal itu, Kabid Dikdas telah menginstruksikan untuk melakukan kajian analisis butir soal ujian nasional tahun 2016 kepada tim kurikulum disdik. Berdasarkan hasil kajian, 16 butir soal UN SMP dan 14 butir soal USBN tingkat SD telah mengandung unsur keterampilan berpikir tingkat tinggi (*HOTS*).

Menindaklanjuti hasil kajian tersebut, disdik menetapkan kebijakan untuk memberikan pelatihan pembelajaran dan pemecahan soal bermuatan *HOTS* dengan bekerja sama dengan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PTK). Disdik masih membatasi sasaran pelatihan yakni guru-guru kelas 6 SD karena siswanya akan menghadapi USBN. Pada pelatihan tersebut, kabid dikdas menjadi salah satu narasumber untuk materi pengembangan butir-butir soal dengan kategori *HOTS*. Kabid Dikdas juga melakukan pembinaan kepada setiap UPT untuk mengadakan pelatihan pembahasan soal-soal *HOTS*.

Akan tetapi, Disdik Kota Yogyakarta belum mengeluarkan kebijakan yang menekankan pada pelatihan khusus pembelajaran *HOTS* kepada guru-guru. Dengan demikian, dapat dikatakan

bahwa kepentingan pihak dinas adalah lebih kepada untuk meningkatkan kemampuan peserta didik dalam menjawab soal-soal ujian sehingga memperoleh nilai ujian yang baik, dan belum untuk meningkatkan kemampuan berpikir siswa itu sendiri.

Disdik Kota Yogyakarta berkepentingan dalam meningkatkan hasil capaian ujian nasional karena diketahui bahwa selama beberapa tahun Kota Yogyakarta selalu menjadi yang terbaik pada pelaksanaan ujian di tingkat nasional. Capaian ini dapat dikatakan merupakan insentif dan kebanggaan bagi kota Yogyakarta.

Dapat dikatakan bahwa, meskipun kedua disdik memiliki kepentingan yang sama untuk mempertahankan capaian akademik (dalam hal ini UN atau USBN) peserta didik, tetapi pendekatan kedua disdik berbeda. Disdik Kota Yogyakarta mengambil langkah yang lebih maju dengan memberikan pelatihan penyusunan *HOTS* kepada guru. Dalam hal ini, langkah pimpinan disdik kota Yogyakarta sudah tepat karena dimulai dengan menganalisis butir soal UN dan menetapkan kebijakan pelatihan tersebut.

Meskipun pimpinan dinas mengetahui tentang *HOTS*, tetapi kebijakan yang diterapkan belum menyentuh pembelajaran *HOTS*. Padahal, di dalam K-2013, pembelajaran *HOTS* merupakan salah satu poin penting selain keterampilan abad 21, PPK, dan Literasi.

Mengingat bahwa dari pemerintah belum ada aturan yang secara tegas mewajibkan pembelajaran bermuatan *HOTS* di sekolah, hal ini mungkin saja menyebabkan berbagai pihak yang terkait tidak menjadikan pembelajaran bermuatan *HOTS* sebagai prioritas utama mereka.

Instruktur Kota Yogyakarta

Instruktur Kurikulum tingkat kota (IK) merupakan guru yang diusulkan oleh kepala sekolah dan berasal dari sekolah sasaran serta telah mengikuti diklat instruktur dari Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP). IK

merupakan narasumber dan berperan dalam memberikan pelatihan kepada guru terkait pemahaman K-2013 revisi 2016. Di Kota Bandung, pengawas sekolah ditunjuk menjadi instruktur kota sebagai salah satu kebijakan mereka.

IK di kedua kota memiliki peran strategis dalam meningkatkan pemahaman para guru terkait pembelajaran K-2013. Untuk itu pemahaman dan kompetensi IK menjadi faktor penting dalam keberhasilan pelatihan kurikulum.

Kompetensi dan pemahaman IK terkait dengan K-2013 (termasuk pembelajaran bermuatan *HOTS*) sangat memengaruhi hasil pelatihan. Meskipun demikian, tidak semua IK memiliki kompetensi yang sama, sehingga ketika memberikan materi kepada guru terkadang penyampaiannya tidak sama antara instruktur satu dengan lainnya. Perbedaan kompetensi ini disebabkan karena sebagian IK merupakan instruktur K-2013 yang sudah berpengalaman dan sebagian lagi merupakan instruktur yang baru ditunjuk oleh LPMP. Selain itu, beberapa hal yang juga dikeluhkan para guru adalah ketika pelatihan berlangsung, banyak instruktur yang tidak memberikan umpan balik kepada guru. Hal ini tidak serta merta kesalahan instruktur saja. Berdasarkan hasil diskusi dengan IK Yogyakarta, mereka mengalami kesulitan salah satunya karena pelatihan yang mereka terima hanya satu kali dan tidak disertai dengan pemantapan. Instruktur juga mengeluhkan bahwa jarak antara pelatihan instruktur dengan pelatihan guru relatif dekat, sehingga instruktur tidak memiliki banyak waktu untuk memahami bahan pelatihan yang diterimanya dan sudah berkewajiban untuk membagi ilmunya kepada guru.

Berdasarkan hasil diskusi dengan guru di kedua kota, diketahui bahwa instruktur yang mumpuni adalah instruktur yang mampu memberikan pencerahan kepada guru serta membangkitkan motivasi guru untuk membelajarkan *HOTS* di dalam kelas. Sebagai contoh, di Bandung dan Yogyakarta memiliki perbedaan

yang jelas dalam hal kompetensi instruktur (menurut para guru yang mengikuti pelatihan). Guru-guru di Bandung baru menerima pelatihan secara umum, belum menjurus pada pembelajaran *HOTS*. Sedangkan di Yogyakarta sudah menerima materi tentang penyusunan soal *HOTS*. Tetapi, kembali lagi ke sumber daya, pengakuan guru menyebutkan bahwa beberapa instruktur masih belum jelas ketika menyampaikan materi sehingga banyak guru yang belum memahami. Selain itu, guru-guru di kota Yogyakarta ketika pelatihan diminta membuat contoh soal bermuatan *HOTS* tetapi tidak menerima umpan balik dari pihak instruktur sehingga sampai saat ini tidak yakin apakah soal-soal yang dibuatnya sudah bermuatan *HOTS*. Berdasarkan hasil diskusi dengan instruktur, diketahui bahwa ada instruktur yang tidak sesuai dengan materi yang diampunya, misalnya guru Agama ditunjuk menjadi instruktur mata pelajaran, sehingga tidak terlalu menguasai substansi.

Pengawas Sekolah

Di dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 143 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya dinyatakan bahwa pengawas sekolah atau pengawas satuan pendidikan adalah guru yang diberi tanggung jawab dan wewenang penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pendidikan di sekolah dibidang akademik (teknis pendidikan) dan bidang manajerial (pengelolaan sekolah). Pengawas memiliki peran dan tanggung jawab dalam melakukan pelatihan (menjadi narasumber) serta pembinaan dan pengawasan kepada guru terkait proses pembelajaran. Pengawas dalam hal ini berkepentingan dalam memastikan mutu pembelajaran di sekolah. Peran pengawas dalam supervisi akademik dan supervisi nonakademik. Oleh karena itu, sudah seyakinya kalau pengawas juga memiliki

pengetahuan yang memadai tentang pembelajaran *HOTS* selain pengetahuan lainnya.

Namun, berdasarkan hasil wawancara dan diskusi kelompok terpumpun diketahui bahwa sebagian besar pengawas tidak maksimal dalam menjalankan peran dan tanggung jawabnya sebagai supervisor akademik. Hal ini diakui oleh pengawas dikarenakan kurangnya pemahaman pengawas tentang muatan *HOTS*.

Kepala Sekolah

Kepala sekolah adalah pimpinan sekolah yang berperan sebagai manajer sekolah sekaligus supervisor bagi guru. Tugas kepala sekolah membina guru agar memberikan pengajaran terbaik kepada siswa. Kepala sekolah berperan dalam pengawasan dan pembinaan guru serta memfasilitasi guru dalam berbagai pelatihan.

Kepala sekolah memiliki kepentingan agar semua siswa mampu berprestasi baik melalui aktivitas pembelajaran yang diampu oleh guru. Pengetahuan tentang *HOTS* seharusnya dimiliki oleh kepala sekolah agar dapat menjalankan perannya membina guru-guru di sekolahnya. Namun dari wawancara dengan kepala sekolah, diketahui bahwa belum semua kepala sekolah memiliki pengetahuan secara memadai tentang pembelajaran *HOTS* dan bagaimana pentingnya pembelajaran *HOTS* dalam meningkatkan kemampuan berpikir siswa. Oleh karena itu, kebijakan kepala sekolah lebih kepada pelaksanaan K-2013 yang masih bersifat umum dan tidak secara khusus terkait pembelajaran bermuatan *HOTS*.

Guru

Guru merupakan ujung tombak dari kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS*. Gurulah yang berperan menyampaikan pembelajaran bermuatan *HOTS* ini. Berdasarkan hasil observasi dan diskusi, guru-guru yang menjadi responden di kota Bandung dan Yogyakarta, diketahui bahwa belum semua guru menerapkan pembelajaran bermuatan *HOTS*. Guru-guru di

kota Bandung belum memperoleh pelatihan spesifik untuk pembelajaran bermuatan *HOTS*, tetapi mereka memperoleh pelatihan pembelajaran K-2013. Guru di kota Yogyakarta pada tahun 2017 telah mendapatkan pelatihan tentang bagaimana menyusun soal-soal *HOTS*. Sedangkan pelatihan pembelajaran bermuatan *HOTS* baru dilaksanakan bagi guru instruktur di tahun 2018.

Guru memiliki kepentingan untuk dapat mengikuti pelatihan. Berdasarkan hasil diskusi kelompok terpumpun dengan para guru di kedua kota, mereka ingin bila pelatihan tidak hanya satu perwakilan dari sekolah, tetapi bisa menyeluruh. Menurut guru, model pelatihan melalui kelompok kerja guru (KKG) sangat dibutuhkan dan bagi mereka pelatihan model ini paling banyak memberikan dampak dan manfaat bila dibandingkan dengan pelatihan yang hanya sekali selama beberapa hari. Bagaimana guru mampu memberikan pengajaran yang dapat merangsang siswanya berpikir kritis. Guru merasa belum menguasai bagaimana cara memberikan pembelajaran bermuatan *HOTS* karena mereka belum memahami secara mendalam apa itu *HOTS* serta strategi yang bisa digunakan di kelas untuk melatih siswa berpikir kritis.

Kelompok Kerja Guru (KKG)

Kelompok kerja guru (KKG) merupakan wadah atau forum kegiatan profesional bagi para guru sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah di tingkat gugus atau kecamatan yang terdiri dari beberapa guru dari beberapa sekolah. KKG meski awalnya untuk sekolah-sekolah dari gugus yang sama, namun berkembang sehingga dibentuk KKG internal sekolah untuk guru-guru setingkat (biasanya di sekolah-sekolah dengan rombongan yang banyak).

KKG di kota Bandung dan Yogyakarta memiliki peran penting di dalam meningkatkan pemahaman guru. Hal ini diakui oleh guru SDN Soka 035 Bandung, meskipun belum memperoleh pelatihan terkait pembelajaran bermuatan

HOTS, namun dengan mengikuti KKG rutin akan memperoleh informasi dan pengetahuan baru terkait dengan pembelajaran. Menurut keterangan guru, KKG yang diikuti biasanya akan mengundang pengawas sebagai narasumber. Selain itu dalam KKG, guru dapat saling bertukar informasi terbaru terkait metode dan model pembelajaran. Guru juga bisa saling bertukar sumber belajar di forum KKG tersebut.

Nordensvard (2014) menyatakan bahwa investasi pendidikan dalam bentuk peningkatan sumber daya manusia harus sesuai dengan wacana neoliberal di mana pendidikan tidak hanya milik pemerintah namun juga milik swasta atau pihak lain yang memungkinkan pendidikan dapat dinikmati. KKG sebagai forum diskusi guru dapat mengambil peran yang lebih besar dan merencanakan kegiatan untuk peningkatan kapasitas guru terutama dalam mendukung kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS*.

Proses Pengambilan Keputusan oleh Pemangku Kepentingan

Pengambilan keputusan oleh pemangku kepentingan sangat menentukan arah kebijakan pendidikan, hal ini juga berpengaruh terhadap kebijakan pembelajaran *HOTS* di kedua wilayah yang dikaji. Proses pengambilan keputusan salah satunya didasari oleh pemahaman pemangku kepentingan akan konteks kebijakan yang akan diterapkan. Menurut Daviter (2015), pengetahuan akan kebijakan memengaruhi proses pengambilan keputusan/penentuan kebijakan.

Pemahaman pimpinan disdik terkait pembelajaran *HOTS* tidak sama di kedua wilayah. Meskipun pimpinan disdik di kedua kota mengetahui pembelajaran *HOTS*, persepsi mereka berbeda sehingga tindak lanjutnya berbeda. Seperti yang diuraikan di bagian sebelumnya, bahwa pimpinan disdik Kota Yogyakarta telah memulai kebijakan berupa pelatihan penyusunan soal-soal *HOTS* kepada guru kelas 6 SD sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan guru. Namun, pimpinan disdik

kota Bandung ketika kajian dilakukan belum mengadakan pelatihan, tetapi telah membuat perencanaan anggaran untuk mengadakan pelatihan pembelajaran bermuatan *HOTS* di tahun 2018.

Secara umum, anggaran pendidikan kota Yogyakarta dan kota Bandung ditampilkan dalam Tabel 1. Besarnya persen anggaran tanpa transfer daerah lebih besar di kota Yogyakarta dibandingkan kota Bandung.

Meskipun anggaran kota Yogyakarta lebih kecil dibandingkan kota Bandung, namun disdik kota Yogyakarta dapat mengalokasikan sebagian anggaran tersebut untuk memberikan pelatihan penyusunan soal *HOTS* kepada guru kelas 6 SD. Salah satu alasan yang mendasari keputusan pimpinan dinas Yogyakarta adalah keinginan untuk memberikan penguatan kepada guru sehingga siswa mampu menjawab soal-soal bermuatan *HOTS* dan mampu berpikir kritis. Hal ini sejalan dengan pendapat Clarke (2012) yang menyatakan bahwa pendidikan dinilai atas kapasitasnya menciptakan siswa bermutu sebagai bagian untuk meningkatkan perekonomian bangsa. Keputusan dinas kota Yogyakarta juga dinilai tepat karena mampu memaksimalkan anggaran pendidikan yang mereka miliki. Pemanfaatan anggaran pendidikan yang efektif dan efisien juga akan mampu menyelesaikan berbagai permasalahan di sektor pendidikan karena pendidikan merupakan

layanan penting yang harus terus dipantau dan dievaluasi (Osaghae & Irabor, 2018).

Proses penunjukan dan pengangkatan instruktur rentan sekali dengan praktik *rent-seeking* atau *favoritism*. Beberapa mengakui bahwa penunjukan instruktur yang tidak tepat salah satunya karena pengangkatan berdasarkan faktor kedekatan dengan pihak penguasa. Hall, Matti, dan Neto, (2019) mengutarakan bahwa perilaku *rent-seeking* erat sekali kaitannya dengan inefisiensi ekonomi. Perilaku tersebut akan menyebabkan kebijakan menjadi tidak efisien karena proses pengambilan keputusan bukan berdasarkan analisis yang matang melainkan favoritisme semata. Wadho (2013) secara gamblang bahkan menyebutkan bahwa perilaku *rent-seeking* ini bisa mengarah pada tindakan korupsi.

Implementasi Kebijakan Pembelajaran bermuatan *HOTS*

Hasil kajian Sofyan (2019) menunjukkan bahwa pembelajaran bermuatan *HOTS* dianggap sebagai salah satu strategi untuk menjawab berbagai persoalan dampak globalisasi dan cara beradaptasi dengan masa depan. Selain itu, Puspaningtyas (2018) mengungkapkan bahwa pembelajaran bermuatan *HOTS* dapat diaplikasikan melalui beberapa strategi di antaranya strategi pembelajaran peningkatan kemampuan berpikir (SPPKB).

Tabel 1 Perbandingan Anggaran Pendidikan Kedua Kota (dalam Jutaan Rupiah)

	Bandung		Yogyakarta	
	2017	2018	2017	2018
APBD	6.855,93	7.239,81	1.644,12	1.691,31
Anggaran Pendidikan	1.219,21	1.624,70	447,51	426,17
Transfer Daerah	743,71	910,53	184,24	221,53
% Anggaran tanpa Transfer	7,78	11,28	18,03	13,92

Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2018

Pembelajaran bermuatan *HOTS* 6 sekolah di dua kota dilihat berdasarkan observasi kelas. Di setiap kota masing-masing diambil sampel 3 orang guru dari 3 sekolah dan dilihat bagaimana pembelajaran mereka di kelas. Sekolah yang diamati di kota Yogyakarta adalah SDN Jetis, SDN Gondolayu, dan SD BOPKRI. Sedangkan sekolah yang diamati di kota Bandung adalah SDN 035 Soka Bandung, SDN 087 Rancabolang, dan SDN 065 Kebon Gedang.

Pembelajaran bermuatan *HOTS* di kota Yogyakarta sudah terlihat di SDN Jetis Yogyakarta dan di kota Bandung terlihat di SDN 035 Soka Bandung. Pembelajaran di SDN Jetis Yogyakarta dan SDN 035 Soka Bandung dinilai telah memperlihatkan pembelajaran yang bermuatan *HOTS* karena guru mampu merangsang siswa untuk berpikir kritis baik melalui pertanyaan maupun contoh yang diberikan ketika mengajar. Sebagai contoh, guru SDN 035 Soka merangsang siswa untuk berpikir lebih lanjut tentang fungsi pengukuran selain untuk mengukur alat tulis. Peserta didik memberikan bermacam jawaban terkait fungsi pengukuran lainnya, seperti untuk membuat pakaian (baju dan celana), membuat beraneka kerajinan kayu (meja dan kursi), membangun gedung sekolah, dan sebagainya. Guru SDN Jetis merangsang siswa melalui pertanyaan-pertanyaan kritis dalam pembelajaran, contohnya: "Mengapa disebut segi banyak beraturan dan jika tidak beraturan mengapa?". Guru juga meminta siswa untuk menganalisis mana garis yang sejajar, mana garis berpotongan, mana garis berhimpit, dan lain-lain.

Pembelajaran *HOTS* ini belum ditemukan di empat sekolah lain yang dikunjungi. Dengan demikian, dari enam SD yang dikunjungi di kedua kota tersebut, baru dua sekolah (keduanya guru Matematika) yang telah menunjukkan pembelajaran bermuatan *HOTS*. Schulte (2018) berpendapat bahwa kebijakan yang ditetapkan pemerintah pusat tidak selamanya sejalan

dengan praktik yang terjadi di lapangan. Dalam hal ini, meskipun di dalam K-2013 revisi 2016 telah dinyatakan akan pentingnya muatan *HOTS* dalam pembelajaran, namun belum semua sekolah dan belum semua guru menerapkannya dalam pembelajaran di kelas. Hal ini dikarenakan keterbatasan informasi, pengetahuan, dan pedoman akan bagaimana seharusnya guru memasukkan muatan *HOTS* ke dalam pembelajaran di kelas.

Berdasarkan kedua sekolah yang telah menunjukkan pembelajaran bermuatan *HOTS*, diketahui bahwa keduanya merupakan guru Matematika. Kedua guru tersebut berusaha meningkatkan kemampuan siswa untuk menggunakan nalar dan logika dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan kritis kepada siswa selama pembelajaran berlangsung. Menurut Dinni (2018), melalui *HOTS* peserta didik akan dapat membedakan ide atau gagasan secara jelas, kemudian menggunakan idenya untuk berargumen dengan baik, mampu memecahkan masalah, dan memahami hal-hal kompleks menjadi lebih jelas. Atau dengan kata lain, peserta didik memiliki kemampuan untuk bernalar. Muatan *HOTS* dalam pembelajaran Matematika diharapkan akan meningkatkan kemampuan literasi matematika (numerasi) peserta didik.

Guru yang diamati di SDN Jetis selain guru juga merupakan seorang instruktur dan pernah mendapatkan materi tentang *HOTS* ketika pelatihan instruktur dan pelatihan K-2013. Guru di SDN 035 Soka Bandung meskipun belum pernah mengikuti pelatihan *HOTS*, mereka pernah mempelajari tentang *HOTS* saat kuliah.

Setelah Kota Yogyakarta memberikan pelatihan penyusunan soal *HOTS* para guru diharapkan dapat memperlihatkan pembelajaran bermuatan *HOTS* di kelas. Dari tiga guru yang diamati, hanya guru SDN Jetis yang telah memperlihatkan pembelajaran bermuatan *HOTS*. Faktor yang menyebabkan belum semua guru melakukan pembelajaran *HOTS* antara lain

instruktur yang kurang kompeten dan pemahaman guru tentang pembelajaran *HOTS* tidak sama. Instruktur yang kurang kompeten dan tidak memberikan umpan balik saat pelatihan, menyebabkan guru tidak mengetahui apakah soal-soal yang dikembangkan telah sesuai dengan karakteristik *HOTS* sehingga sebagian besar merasa sungkan menerapkan di sekolah. Kendala lainnya adalah masih banyak guru yang belum memahami pembelajaran bermuatan *HOTS*, namun sudah diminta untuk menyusun soal-soal yang bermuatan *HOTS*. Perbedaan pemahaman akan *HOTS* menyebabkan guru berbeda ketika menyampaikan, bahkan banyak yang belum menerapkan di sekolah. Hal ini senada dengan hasil kajian Rapih dan Sutaryadi (2018) di mana sebagian besar guru (79%) masih mengalami kesulitan dalam merancang dan menerapkan pembelajaran serta evaluasi yang bermuatan *HOTS*, meskipun hampir seluruh guru (sekitar 91%) yang menjadi responden mengakui sudah memahami tentang *HOTS*. Hal ini menunjukkan bahwa konsep *HOTS* perlu lebih lanjut diberikan kepada guru beserta aplikasi penerapannya agar guru mudah untuk mengaplikasikan di dalam pembelajaran di kelas.

Berdasarkan hasil diskusi dengan para guru di kedua kota, mereka mengungkapkan bahwa pelatihan akan lebih mudah diserap para guru bila disampaikan dalam forum KKG dan bisa lebih banyak menjangkau guru-guru bila dibandingkan dengan pelatihan dari pusat. Hasil survei yang dilakukan Mayotte, Wei, Lamphier, dan Doyle (2013) menunjukkan bahwa komunitas atau forum guru berperan penting dalam meningkatkan kapasitas guru mengajar sehingga menjadi salah satu model pengembangan profesionalisme yang dilakukan di sekolah Katolik di Boston.

Cakcak (2016) mengungkapkan bahwa model pelatihan untuk guru sedapat mungkin menyesuaikan pada karakteristik peran dan tugas guru itu sendiri. Sebagai contoh, guru sebagai agen transformatif memerlukan

pelatihan yang dapat membuat mereka terlibat secara aktif dan menampilkan potensi terbaik mereka. Pelatihan pembelajaran dan penyusunan soal *HOTS* juga dapat mengacu pada model tersebut, di mana instruktur pelatihan memberikan lebih banyak tantangan kepada guru dan menyediakan umpan balik bagi mereka selama pelatihan berlangsung.

Salah satu hal yang dikeluhkan guru SD di Yogyakarta terkait dengan pelatihan penyusunan soal *HOTS* adalah ketika berdiskusi dengan tim kajian tidak adanya umpan balik yang diberikan instruktur sehingga para guru tidak mengetahui apakah yang mereka kerjakan sudah tepat atau belum, apakah soal-soal *HOTS* yang mereka susun sudah mencerminkan muatan *HOTS* atau belum. Hal ini yang membuat guru pada akhirnya ketika kembali ke kelas menjadi sungkan untuk mengaplikasikan hal yang mereka pelajari dalam pelatihan tersebut karena mereka tidak memiliki keyakinan tentang apa yang mereka kerjakan.

Berdasarkan uraian di atas, maka diketahui bahwa banyak pemangku kepentingan yang terlibat dalam kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS*, mulai dari pimpinan dinas hingga guru. Untuk memastikan agar kebijakan dapat terlaksana dengan baik di kelas, seluruh pemangku kepentingan tersebut harus bekerja sama dan bergerak untuk mencapai tujuan yang sama. Untuk itu, pemerintah daerah perlu mengambil langkah-langkah sebagai berikut. Pertama, memastikan bahwa semua pemangku kepentingan memiliki kepentingan yang sama, yakni untuk memajukan pendidikan di daerah mereka, mulai dari pimpinan dinas pendidikan, instruktur kota, pengawas, kepala sekolah, sampai guru. Hal ini dapat dilakukan dengan mengadakan pertemuan rutin untuk menyamakan visi misi pendidikan. Kedua, memperbaiki pelatihan instruktur sehingga menghasilkan instruktur yang kompeten. Ketiga, memperbaiki pelatihan guru dengan memanfaatkan forum guru (KKG) sebagai salah satu

wadah pelatihan. Keempat, pemerintah daerah dapat mendorong sekolah melaksanakan pembelajaran *HOTS* dengan mengeluarkan surat edaran.

Hal ini juga sejalan dengan hasil penelitian Androniceanu dan Ristea (2014) yang menyimpulkan bahwa keberhasilan pengambilan keputusan dalam sistem pendidikan yang terdesentralisasi membutuhkan harmonisasi dan perbaikan di semua aspek dari pimpinan daerah, anggaran pendidikan, desain kurikulum, peningkatan kapasitas guru, dan kepala sekolah serta pelibatan komunitas. Dengan merangkul semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam pendidikan akan memudahkan berjalannya kebijakan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Politik dan ekonomi memengaruhi pemangku kebijakan menentukan arah kebijakan pembelajaran bermuatan *HOTS* di kota Bandung dan Yogyakarta. Hal ini terlihat dari upaya yang telah dilakukan oleh pihak dinas pendidikan kota Yogyakarta yang berupa penyusunan soal-soal *HOTS*. Tanpa adanya keinginan dan insentif untuk memenuhi janji politik kepala daerah (dalam hal ini menjadi daerah dengan nilai USBN dan UN terbaik), langkah tersebut tidak akan diambil oleh pimpinan dinas. Pimpinan dinas kota Bandung juga telah mengalokasikan anggaran di tahun 2018 untuk melakukan pelatihan pembelajaran dan penyusunan soal-soal *HOTS* dengan menargetkan di awal sekitar 200 instruktur untuk dilatih. Kebijakan yang diambil

kedua kota terlihat didasari oleh dukungan politik dan ekonomi.

Meskipun demikian, kondisi pembelajaran di sekolah belum terlihat mencerminkan pembelajaran yang bermuatan *HOTS*. Masih sedikit sekali guru yang memahami tentang pembelajaran dan penyusunan soal-soal *HOTS*. Bahkan, di Kota Yogyakarta yang telah lebih dahulu memberikan pelatihan, kondisi guru-guru di sana tidak lebih baik daripada guru di Bandung.

Saran

1. Disdik kedua kota perlu menetapkan bahwa peningkatan kualitas hasil pembelajaran, salah satunya pembelajaran bermuatan *HOTS* dimasukkan ke dalam skala prioritas pembangunan manusia.
2. Disdik kedua kota dapat mengeluarkan kebijakan berupa Surat Edaran untuk mendorong pembelajaran *HOTS* terjadi di kelas.
3. Disdik dapat mengoptimalkan peran KKG dalam memberikan penguatan kepada guru tentang pembelajaran bermuatan *HOTS* dalam implementasi K-2013. Hal ini perlu dilakukan mengingat manfaat dan peran KKG yang dirasakan oleh guru.
4. Disdik kedua kota juga perlu meningkatkan kualitas pelatihan bagi instruktur agar instruktur benar-benar kompeten untuk kemudian melatih guru.
5. KKG sebagai wadah profesional para guru dapat membuat program pembelajaran konsep *HOTS* untuk meningkatkan kapasitas guru.

PUSTAKA ACUAN

Androniceanu, A., & Ristea, B. (2014). Decision making process in the decentralized educational system. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 149, 37-42, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.08.175>.

Bank Dunia. (2018). *Learning to realize education's promise, world development report*. Washington DC: The World Bank.

- Boak, E. (2011). *Education in fragile situations: a review of political economy and conflict analysis literature and tools*. CfBT Education Trust, European Commission.
- Budiarta, K., Harahap, M.H., Faisal, & Mailani, E. (2018). Potret implementasi pembelajaran berbasis high order thinking skills (HOTS) di sekolah dasar Kota Medan. *Jurnal Pembangunan Perkotaan*, 6(2), 102-111.
- Cakcak, Y.T. (2016). A Critical review of teacher education models. *International Journal of Educational Policies*, 10(2),121-140.
- Clarke, M. (2012). Talkin' 'bout a revolution: the social, political, and fantasmatic logics of education policy. *Journal of Education Policy*, 27(2),173-191. <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2011.623244>.
- Daviter, F. (2015). The political use of knowledge in the policy process. *Policy Science*, 48(4), 491–505, <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9232-y>.
- Dinni, H.N. (2018). HOTS (high order thinking skills) dan kaitannya dengan kemampuan literasi matematika. *PRISMA, Prosiding Seminar Nasional Matematika*, 1, 170-176. <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/prisma/article/view/19597>
- Exley, S. (2012). The politics of educational policy making under new labour: an illustration of shifts in public service governance. *Policy and Politics*, 40(2),227-244. Doi: 10.1332/030557312X640031.
- Fabella, M.V. (2017). Essays on the political economy of education reforms. *Doctoral Thesis for Obtaining The Academic Degree Doctor of Economics*, University of Konstanz.
- Hall, J., Matti, J., & Neto, A.N.F. (2019). Rent-seeking in the classroom and textbooks: Where are we after 50 years? *Public Choice*, 181, 71–82. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0563-z>.
- Kedzierski, M. (2016). English as a medium of instruction in East Asia's higher education sector: a critical realist cultural political economy analysis of underlying logics. *Journal of Comparative Education*, 52(3),375-391. DOI: 10.1080/03050068.2016.1185269
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2018). Neraca Pendidikan Daerah. <https://npd.kemdikbud.go.id>
- Mayotte, G., Wei, D., Lamphier, S., & Doyle, T. (2013). Enhancing capacity to improve student learning. *Journal of Catholic Education*, 16(2),264-287. DOI: 10.15365/joce.1602032013.
- McLoughlin, C. (2014). *Political economy analysis: Topic guide (2nd ed.)* Birmingham. UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Mitchell, D.E. & Mitchell, R. (2003). The political economy of education policy: the case of class size reduction. *Peabody Journal of Education*. 78(4),120-152. DOI: 10.1207/S15327930PJE7804_07.
- Nordensvard, J. (2014). Editorial. The politics of education: education from a political and citizenship discourse. *Policy Futures in Education*, 12(3),340-347. SAGE Publication.
- Osaghae, O.I.R., & Irabor, O.Q. (2018). Educational policies and programmes implementations: A case study of education funding, universal basic education (UBE) and teacher education. *International Journal of Educational Administration and Policy Studies*, 10(8),91-102.
- Pherali, T. & Sahar, A. (2018) Learning in the chaos: A political economy analysis of education in

- Afghanistan. *Research in Comparative and International Education*, 13(2),239-258. DOI: 10.1177/1745499918781882.
- Poole, A. (2011). Political economy assessments at sector and project levels, how-to note. Washington DC: World Bank.
- Prete, V. & Zoli, C. (2019). *The political economy of educational policies and inequality of opportunity*. University Ca' Foscari of Venice, Dept. of Economics Research Paper Series No. 14/WP/2019.
- Puspaningtyas, N.A. (2018). Peningkatan higher order thinking skills (HOTS) melalui strategi pembelajaran peningkatan kemampuan berpikir (Sppkb) pada pembelajaran ekonomi kelas X SMK Muhammadiyah 1 Wates. *Skripsi*, Program Studi Pendidikan Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Yogyakarta.
- Rapih, S. & Sutaryadi. (2018). Perpektif guru sekolah dasar terhadap higher order tinkng skills (HOTS): pemahaman, penerapan dan hambatan. *Premiere Educandum: Jurnal Pendidikan Dasar dan Pembelajaran*, 8(1),78-87. DOI: 10.25273/pe.v8i1.2560.
- Republika. (2018). *Sebagian besar siswa masih berpikir level rendah*, Republika online, Senin, 16 April 2018, 00:20 WIB, <https://www.republika.co.id/berita/pendidikan/eduaction/18/04/15/p78hm7428-sebagian-besar-siswa-masih-berpikir-level-rendah>.
- Serrat, O. (2017). *Political economy analysis for development effectiveness. Knowledge solutions: tools, methods, and approaches to drive organizational performance*, pp.207-222. Singapore: Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9_21.
- Schulte, B. (2018). Envisioned and enacted practices: educational policies and the 'politics of use' in schools. *Journal of Curriculum Studies*, 50(5),624-637.
- Sofyan, F.A. (2019). Implementasi HOTS pada Kurikulum 2013. *Jurnal Inventa*, 3(1), 1-17, <https://doi.org/10.36456/inventa.3.1.a1803>.
- Tandberg, A.D. & Ness, C.E. (2011). State capital expenditures for higher education: Where the real politics happens. *Journal of Education Finance*, 36(4), 394-423.
- Wadho, W.A. (2013). Education, rent-seeking, and the curse of natural resources. *Journal of Economics and Politics*, 26(1), 128-156. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12029>.
- Wilson, L.O. (2016). *Anderson and krathwohl bloom's taxonomy revised: Understanding the new version of bloom's taxonomy*. Massachussets: Quincy College.