

MENIMBANG KEBIJAKAN UJIAN NASIONAL: MENCARI SOLUSI PENINGKATAN KUALITAS PENDIDIKAN

Ahmad Yusuf Sobri

Jurusan Administrasi Pendidikan
Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang
yusufsobri@gmail.com

Abstrak: Ujian Nasional bertujuan untuk mengevaluasi pembelajaran yang dilakukan oleh sekolah secara nasional dalam rangka pengendalian mutu pendidikan sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan kepada pihak yang berkepentingan. Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat persoalan karena ujian nasional menjadi syarat kelulusan siswa dalam menempuh pendidikan dalam satuan pendidikan tertentu. Seharusnya ujian nasional dikembalikan kepada fungsinya yaitu sebagai instrumen pemetaan kualitas pendidikan secara nasional. Oleh karena itu, diperlukan solusi dengan melakukan beberapa evaluasi terhadap penyelenggaraan ujian nasional oleh Pemerintah agar terjadi peningkatan kualitas pendidikan yang tidak hanya mengejar nilai tetapi juga hakikat dari proses pendidikan yang dilakukan oleh sekolah.

Kata Kunci: Ujian nasional, kualitas pendidikan

PENDAHULUAN

Ujian Nasional (UN) merupakan sistem evaluasi standar pendidikan dasar dan menengah secara nasional dan persamaan mutu tingkat pendidikan antar daerah. Pelaksanaan UN berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa dalam rangka pengendalian mutu pendidikan secara nasional dilakukan evaluasi sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggara pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Selanjutnya dinyatakan bahwa evaluasi dilakukan oleh lembaga yang mandiri secara berkala, menyeluruh, transparan, dan sistematis untuk menilai pencapaian standar nasional pendidikan dan proses pemantauan evaluasi tersebut harus dilakukan secara berkesinambungan. Sedangkan menurut Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 153/U/2003 Pasal 2 tentang Ujian Nasional Tahun 2003/2004 bahwa tujuan dan fungsi UN adalah: (1) mengukur pencapaian hasil belajar peserta didik, (2) mengukur mutu pendidikan di tingkat Nasional, Propinsi, Kabupaten/Kota, dan sekolah.

Namun demikian, UN yang semula ditujukan untuk mencapai standar kompetensi siswa, dalam praktik di lapangan pelaksanaan UN banyak menemui berbagai persoalan. UN merupakan bagian dari penyelenggaraan pendidikan yang didasarkan pada Pasal 35 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun, penyelenggaraan UN sering dipersoalkan, karena dinilai bertentangan dengan Pasal 58 Ayat (1): "Evaluasi hasil belajar peserta didik dilakukan oleh pendidik untuk memantau proses, kemajuan, dan perbaikan hasil belajar peserta didik secara berkesinambungan". Berbagai persoalan muncul dikarenakan adanya ketentuan bahwa UN menjadi penentu kelulusan siswa, sedangkan dalam kenyataan, belum semua siswa di Indonesia memiliki kualitas yang sama. Hal tersebut menjadikan UN sebagai momok yang sangat menakutkan bagi peserta didik, sehingga banyak terjadi kecurangan, misalnya joki dan jual beli jawaban ujian.

Penyelenggaraan Ujian Nasional yang selama ini dilaksanakan lebih menitikberatkan pada penguasaan pengetahuan peserta didik dalam hal materi pelajaran. Hal tersebut berdampak pada peserta didik yang harus berusaha keras menguasai sejumlah materi pelajaran yang akan diujikan dalam Ujian Nasional. Model pembelajaran *drill*, hafalan, dan metode

paksaan semata agar lulus UN, tidak sepenuhnya dapat meningkatkan kemampuan peserta didik dalam bidang pengetahuan terutama bidang kehidupan. Hal ini berbeda dengan metode pembelajaran kooperatif yang akan membuat siswa senang belajar secara mandiri dibandingkan dengan pembelajaran yang bersifat kompetisi. Meskipun demikian, kedua model pembelajaran tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan.

Dari sisi lain, penyelenggaraan pendidikan yang selama ini diterapkan telah membuat guru harus berusaha keras agar peserta didiknya berhasil menempuh ujian nasional karena merupakan suatu kebanggaan sekaligus taruhan bagi guru apabila siswanya luluskan ujian dengan nilai yang membanggakan. Guru yang seharusnya mendidik siswa dengan penuh keikhlasan dan ketekunan harus dikalahkan oleh kepentingan untuk dapat menyelesaikan soal dalam waktu singkat. Disamping itu, ada semacam ketakutan dari pihak sekolah, yaitu Kepala Sekolah, Wakil Kepala Sekolah dan guru terhadap ancaman dari pengawas dan Pihak Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota kalau tidak mampu meluluskan peserta didiknya dalam ujian nasional.

PELAKSANAAN UJIAN NASIONAL

Pelaksanaan ujian yang dilakukan secara nasional di Indonesia telah dilakukan beberapa kali perubahan seiring dengan kurikulum dalam sistem pendidikan yang digunakan. Pada awal penyelenggaraan ujian yang bersifat nasional, sekolah diberi kewenangan penuh untuk meluluskan peserta didiknya dimana hasilnya sungguh luar biasa karena hampir semua sekolah berhasil meluluskan siswanya seratus persen. Hal tersebut menimbulkan protes banyak kalangan terutama kalangan akademisi dikarenakan ujian tersebut ditengarai penuh dengan berbagai kecurangan. Namun pelaksanaan ujian nasional tersebut masih terkontrol dengan baik oleh pemerintah pada saat itu (Orde Baru) karena berbagai kebijakan pendidikan yang diterapkan menggunakan sistem sentralisasi pendidikan dengan memperhatikan kebutuhan pendidikan hingga ke pelosok-pelosok daerah dengan adanya SD Inpres walaupun seluruh kebutuhan sekolah belum seluruhnya dapat dipenuhi.

Seiring dengan berkembangnya kemajuannya, pada masa reformasi saat ini, dunia pendidikan juga mengalami perubahan terutama adanya tuntutan standardisasi kualitas pendidikan yang menyeluruh. Namun dalam pelaksanaannya tuntutan tersebut banyak mengalami persoalan terhadap peningkatan kualitas pendidikan terutama kualitas lulusan di Indonesia. Standardisasi pendidikan yang ada sekarang lebih baik dibanding pada masa Orde Baru meskipun tidak seideal harapan pembangunan pendidikan jangka panjang. Ditambah lagi dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang lahir pada masa reformasi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan tersebut memberikan andil yang besar terhadap kehidupan pendidikan di Indonesia yang semakin memprihatinkan, dimana kebijakan tersebut hanya memindahkan persoalan-persoalan pendidikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemindahan wewenang tersebut menyebabkan kualitas pendidikan semakin sulit terkontrol disebabkan dunia pendidikan ikut dijadikan objek politik para elit politik di daerah. Misalnya, penetapan Kepala Dinas Pendidikan oleh Kepala Daerah, yang seringkali tanpa didasarkan pada kapabilitas seseorang, melainkan hanya karena kedekatan secara politik. Hal tersebut mengakibatkan pendidikan dikelola secara tidak profesional karena dikelola oleh orang yang tidak memahami tugas dan perannya.

Untuk memahami secara komprehensif penyelenggaraan ujian nasional yang telah diterapkan oleh Pemerintah, ada lima periodisasi pelaksanaan ujian secara nasional dengan berbagai karakteristiknya. *Pertama*, periode sebelum tahun 1969. Pada periode ini, sistem ujian akhir yang diterapkan disebut dengan Ujian Negara, berlaku untuk semua mata pelajaran. bahkan ujian dan pelaksanaannya ditetapkan oleh pemerintah pusat dan seragam untuk seluruh wilayah di Indonesia. *Kedua*, periode 1972–1982. Pada tahun 1972 diterapkan sistem Ujian Sekolah di mana setiap atau sekelompok sekolah menyelenggarakan ujian akhir masing-

masing. Soal dan hasil pemrosesan hasil ujian semuanya ditentukan oleh masing-masing sekolah/kelompok sekolah. Pemerintah pusat hanya menyusun dan mengeluarkan pedoman yang bersifat umum. Untuk meningkatkan dan mengendalikan mutu pendidikan serta diperolehnya nilai yang memiliki makna yang “sama” dan dapat dibandingkan antar sekolah.

Ketiga, periode 1982–2002. Pada tahun 1982 dilaksanakan ujian akhir nasional yang dikenal dengan sebutan Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional (EBTANAS). dalam EBTANAS dikembangkan sejumlah perangkat soal yang “pararel” untuk setiap mata pelajaran dan penggandaan soal dilakukan di daerah. Pada EBTANAS kelulusan siswa ditentukan oleh kombinasi nilai semester I (P), nilai semester II (Q) dan nilai EBTANAS murni (R). *Keempat*, periode 2002–2004. Pada tahun 2002, EBTANAS diganti dengan penilaian hasil belajar secara nasional dan kemudian berubah nama menjadi Ujian Akhir Nasional (UAN). Perbedaan yang menonjol antara UAN dengan EBTANAS adalah dalam cara menentukan kelulusan siswa, terutama sejak tahun 2003. Untuk kelulusan siswa pada UAN ditentukan oleh nilai mata pelajaran secara individual. *Kelima*, periode 2005—sekarang. Mulai tahun 2005 untuk mendorong tercapainya target wajib belajar pendidikan yang bermutu, pemerintah menyelenggarakan Ujian Nasional (UN) untuk SMP/MTs/SMPLB dan SMA/SMK/MA/SMALB/SMKLB. Sedangkan untuk mendorong tercapainya target wajib belajar pendidikan yang bermutu, mulai tahun ajaran 2008/2009 pemerintah menyelenggarakan Ujian Akhir Sekolah Berstandar Nasional (UASBN) untuk SD/MI/SDLB.

Dari kelima periodisasi perubahan ujian nasional tersebut, yang dirasakan paling berat oleh peserta didik, pendidik, pengawas, dan masyarakat pada umumnya adalah periode kelima. Periode kelima mensyaratkan bahwa kelulusan peserta didik hanya ditentukan oleh Ujian Nasional yang hanya dilaksanakan beberapa hari saja dengan nilai standar yang telah ditentukan oleh pemerintah. Hal tersebut menjadikan banyak persoalan di dalam pelaksanaannya, baik yang mendukung pelaksanaan UN maupun yang menolak pelaksanaannya. Terdapat beberapa pemberitaan yang dimuat oleh media cetak dan elektronik, memaparkan bagaimana tanggapan masyarakat mengenai pelaksanaan UN baik yang mendukung maupun menolak pelaksanaan UN.

Berikut disajikan berita yang mendukung pelaksanaan UN sebagai persyaratan kelulusan peserta didik dalam menempuh jenjang pendidikan pada satuan pendidikan, yaitu: (1) penerbitan Permendiknas Ujian Nasional tahun 2010. Mendiknas menerbitkan Permendiknas Nomor 74 dan Nomor 75 Tentang Panduan UN Tahun Pelajaran 2009–2010 di SD dan SMP/SMA/SMK yang ditandatangani oleh Mendiknas Bambang Sudibyo per tanggal 13 Oktober 2009, dimana salah satu isinya menyebutkan bahwa Hasil UN digunakan sebagai salah satu pertimbangan untuk penentuan kelulusan peserta didik dari program dan/atau satuan pendidikan, (2) kalah di MK soal UN, Pemerintah segera ajukan PK. Menyusul Keputusan Mahkamah Agung (MA) yang menolak kasasi UN yang diajukan oleh pemerintah, Pemerintah akan kembali melakukan upaya hukum yang terakhir yakni pengajuan peninjauan kembali (berita Kompas.com), (3) pada 2010, UN bukan penentu kelulusan. Mendiknas M Nuh mengatakan, pada tahun 2010 Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) akan melakukan perubahan pelaksanaan Ujian Nasional (UN), namun perubahan tersebut tidak dikaitkan dengan Keputusan MA yang menolak kasasi dari pemerintah terkait Keputusan Pengadilan Tinggi Jakarta tentang pelaksanaan UN (berita Republika Online), (4) Ujian Nasional jalan terus, dimana salah satu anggota Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) menyatakan bahwa putusan MA yang melarang pelaksanaan UN tak memengaruhi penyelenggaraan UN pada 2010 sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (berita Kompas.com), (5) hasil UN meningkat, Pemerintah puas. Pemerintah atau Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas), melalui BSNP mengaku merasa puas dengan hasil Ujian Nasional (UN) 2008/2009 yang secara nasional persentasenya mengalami kenaikan (berita Diknas.go.id).

Sedangkan pemberitaan yang menolak pelaksanaan UN sebagai persyaratan kelulusan peserta didik, yaitu: (1) press realease dari MA. Mahkamah Agung menolak permohonan pemerintah terkait perkara ujian nasional, dalam perkara Nomor : 2596 K/Pdt/2008 dengan para pihak Negara RI cq Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono; Negara RI cq Wakil Kepala Negara, Wakil Presiden RI, M. Jusuf Kalla; Negara RI cq Presiden RI cq Menteri Pendidikan Nasional, Bambang Sudibyo; Negara RI cq Presiden RI cq Menteri Pendidikan Nasional cq Ketua Badan Standar Nasional Pendidikan, Bambang Soehendro melawan Kristiono, dkk (selaku para termohon Kasasi dahulu para Penggugat/para Terbanding (berita Mahkamah Agung), (2) pasca Putusan MA, Pemerintah perlu tinjau UN. Menurut pakar pendidikan Dr. Anita Lie bahwa putusan MA tersebut perlu dikritisi oleh pemerintah untuk benar-benar meninjau kembali UN, yang selama ini pemerintah tidak pernah melakukannya. Sementara itu Sekretaris Institute for Education Reform Universitas Paramadina Mohammad Abduhzen menilai ada hal lebih penting dari putusan MA tersebut, yaitu soal pemborosan, dimana adanya kebijakan UN ulang bagi siswa yang tidak lulus sehingga UN tidak memperlihatkan satu hal pun yang menyangkut soal peningkatan mutu anak didik (berita Kompas.com), (3) putusan Kasasi UN dirayakan dengan tumpeng. Pada peringatan Hari Guru di Bandung dirayakan dengan tumpengan oleh guru, siswa, dan masyarakat pemerhati pendidikan, dimana syukuran tersebut dilakukan terkait ditolaknya permohonan kasasi pemerintah mengenai ujian nasional oleh MA (berita Kompas.com), (4) Pemerintah dinilai melanggar hukum jika tetap gelar UN tahun depan, hal ini disebabkan, putusan MA yang menolak kasasi yang diajukan pemerintah dianggap sudah final (berita Tempointeraktif), (5). guru menuntut UN dibatalkan. Para guru yang tergabung dalam Forum Interaksi Guru Banyumas (Figurmas) menuntut agar UN dibatalkan, menyusul Keputusan MA yang menolak kasasi perkara UN yang diajukan pemerintah (berita Kompas.com), (6) Wakil Ketua MPR setuju penghapusan UN. Wakil Ketua MPR Lukman Hakim Saifuddin meminta pemerintah menerima putusan MA yang membatalkan UN. Ketimpangan fasilitas pendidikan menjadikan pendidikan di Indonesia tidak pantas lagi distandarisasi secara nasional (berita Detik News), (7) mahasiswa demo meminta UN dihapus. Aliansi Mahasiswa Peduli Pendidikan (AMPP) Polewali Mandar, Sulawesi Barat, melakukan aksi unjuk rasa di kantor Dinas Pendidikan setempat yang mendesak Pemerintah dan Dinas Pendidikan untuk bertanggung jawab dengan bobroknya pelaksanaan ujian nasional tahun ini (berita Liputan6.com), (8) tolak UN, BEM Universitas Palangkaraya demo. Puluhan mahasiswa dari BEM Universitas Palangkaraya berdemo di halaman Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Tengah yang menolak UN sebagai standar kelulusan (berita Kompas.com).

SOLUSI PERSOALAN UN

Agar berbagai permasalahan UN segera dapat diatasi, maka diperlukan solusi untuk memecahkan pelaksanaan UN. Salah satu solusinya adalah evaluasi menyeluruh UN. Sebenarnya evaluasi terhadap keseluruhan proses penyelenggaraan pendidikan diamanatkan telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 57 yang berbunyi: “(1) Evaluasi dilakukan dalam rangka pengendalian mutu pendidikan secara nasional sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggara pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan; (2) Evaluasi dilakukan terhadap peserta didik, lembaga, dan program pendidikan pada jalur formal dan nonformal untuk semua jenjang, satuan, dan jenis pendidikan”. Oleh karena itu, setiap langkah evaluasi hendaknya didasarkan pada prinsip untuk mencapai sesuatu yang lebih baik dari sebelumnya. Oleh karena itu, tujuan evaluasi adalah upaya untuk mencapai kualitas pendidikan yang lebih baik.

Berkenaan dengan UN, evaluasi yang sangat mendesak untuk dilakukan saat ini adalah: *Pertama*, evaluasi penyelenggaraan UN, yaitu dengan mencari formulasi yang terbaik dalam penyelenggaraan UN yang bersifat akuntabel dan kredibel. *Kedua*, evaluasi manajemen

pendidikan, yaitu dengan mengembalikan sistem sentralisasi dari sistem desentralisasi dengan tujuan untuk mengembalikan lagi peran dan fungsi pendidikan dari kegiatan politik praktis yang dilakukan oleh elit kekuasaan daerah). *Ketiga*, peningkatan kualitas pembelajaran, yaitu dengan meningkatkan kualitas pembelajaran di kelas dimana terjadi interaksi positif antara guru dengan siswa dengan menggunakan berbagai model dan pendekatan pembelajaran yang konstruktif, (4) peningkatan kualitas sarana dan prasarana pembelajaran pendidikan, dimana peningkatan kualitas sarana dan prasarana pembelajaran tersebut bertujuan untuk menunjang proses belajar mengajar di kelas dalam rangka mencapai hasil belajar peserta didik yang optimal, dan (5) peningkatan kesejahteraan pendidik, yaitu dengan memberikan penghargaan yang layak terutama bagi mereka yang belum memperoleh sertifikasi agar para guru dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan tenang dalam bekerja. Kelima hal tersebut penting diperhatikan dikarenakan kelima unsur tersebut memiliki pengaruh yang sangat besar bagi peningkatan kualitas pendidikan Indonesia yang selama ini mengalami berbagai persoalan.

Selain itu ada alternatif yang bisa diambil berkenaan dengan penyelenggaraan UN, yaitu: mengembalikan fungsi UN sebagai alat pemetaan (*mapping*) kualitas pendidikan pada suatu daerah dan bukannya sebagai alat penentu kelulusan. Hal tersebut memungkinkan pelaksanaan UN di sekolah akan berjalan dengan jujur dan akuntabel karena penentu kelulusan adalah pihak sekolah sehingga peserta didik tidak mengalami tekanan yang berat dalam mengerjakan soal UN. Dengan mengembalikan fungsi UN tersebut, maka pelaksanaan UN tetap bisa dilaksanakan dengan memberikan peran sekolah yang lebih besar dalam menentukan kelulusan peserta didiknya, karena sekolah lebih mengetahui kemampuan peserta didiknya, namun dengan tetap tidak meniadakan peran Kemendikbud dan Dinas Pendidikan pada masing-masing daerah dengan terus melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan UN di sekolah-sekolah. Penilaian dan evaluasi program pembelajaran di sekolah yang dilakukan dalam skala nasional tetap perlu dilakukan agar pemerintah dapat memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai tingkat keberhasilan proses pembelajaran yang dilakukan di sekolah yang pada akhirnya pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia secara keseluruhan.

PENUTUP

Pelaksanaan Ujian Nasional seyogyanya tetap harus dilaksanakan dengan memperhatikan berbagai persoalan yang terjadi di lapangan. Karena Ujian Nasional merupakan barometer atau ukuran keberhasilan peserta didik dalam menempuh pendidikan pada satuan pendidikan tertentu. Ujian Nasional bukan ditujukan untuk kelulusan peserta didik namun sebagai pemetaan kualitas pendidikan di masing-masing daerah Indonesia secara keseluruhan. Saat ini upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah terus mengevaluasi pelaksanaan Ujian Nasional sehingga Pemerintah dapat meningkatkan kualitas pendidikan secara nasional. Sedangkan upaya yang perlu dilakukan oleh sekolah adalah tetap melaksanakan proses pembelajaran berdasarkan standar-standar yang telah ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Standar Nasional Pendidikan pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005.

DAFTAR RUJUKAN

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 153/U/2003 Tentang Ujian Nasional Tahun 2003/2004
Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Standar Nasional Pendidikan
Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional